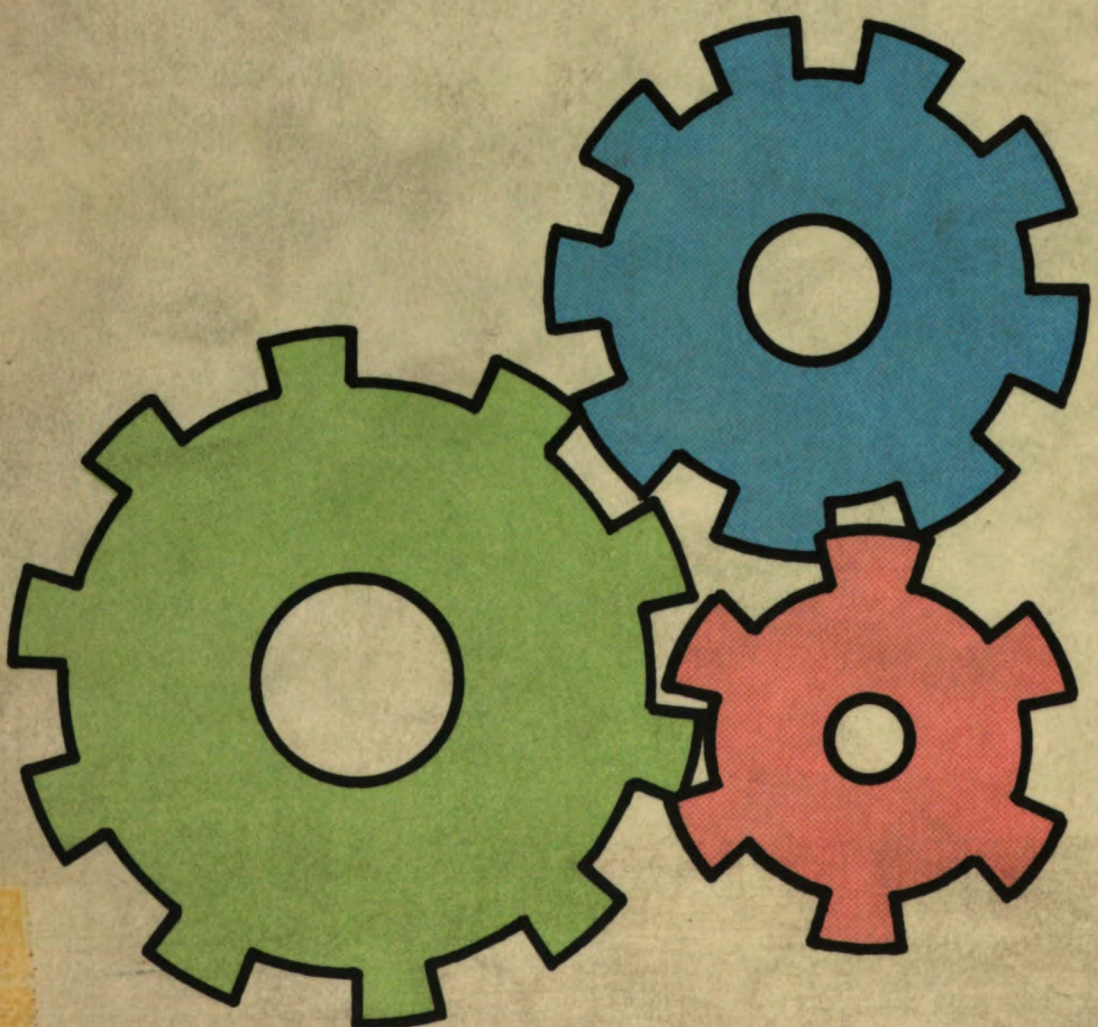
INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS OEA

OFICINA DEL IICA EN GUATEMALA

SEMINARIO NACIONAL SOBRE ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA



ANTIGUA, GUATEMALA
JUNIO 1-3 1978

SERIE "INFORMES DE CONFERENCIAS CURSOS Y REUNIONES" Nº 162

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS -OEA
Oficina en Guatemala

SEMINARIO NACIONAL SOBRE ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA

Hotel "Posada de Don Rodrigo"
Antigua, Guatemala
Junio 1-3, 1978

Serie "Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones" N° 162

ANTECEDENTES

La Administración de la Política Agrícola formulada, se refiere al conjunto de actividades que el Sistema de Planificación debe ejecutar para asegurarse de que las grandes decisiones estratégicas que inicialmente ha adoptado el Estado, sean ejecutadas por el SPA, de manera que lo planificado pueda ser traducido y operacionalizad en acciones concretas de desarrollo por las Instituciones Ejecutoras.

En este Seminario se ha ubicado el Proceso de Planificación en tres grandes etapas: formulación, ejecución y control. Tradicionalmente la planificación se ha asociado comúnmente con la etapa de formulación únicamente, y cuyas actividades se orientan hacia la preparación del Plan o en su defecto en la explicitación de las grandes decisiones estratégicas para el Sector Agrícola.

Sin embargo, esas grandes decisiones políticas necesariamente deben ser especificadas tácticamente, y así mismo la acción del Sector Público Agrícola debe ser administradas en forma apropiada para que se genera esa especificación táctica de manera que la planificación pueda ser "ejecutada" en forma eficiente y eficaz.

Estas actividades en la etapa de "ejecución" no son equivalentes a la ejecución del plan o en su defecto, de las acciones de desarrollo.

Estas últimas gravitan alrededor de actividades productivas, y es función de la etapa de ejecución o de la "Administración de la política formulada" de dar el soporte necesario al sistema de producción en varias maneras.

Dentro del contexto del Seminario se analizó esta etapa importante del proceso planificador, con base a la identificación de las funciones y actividades que el Sistema Planificador debe ejecutar para administrar adecuadamente los "recursos institucionales" que el Estado asigna para impulsar el desarrollo agrícola y rural en nuestros países. Por lo tanto, se ha pretendido definir el "rol" de los planificadores y de la planificación en esta etapa, así como el contenido operativo que deberá contener la misma.

OBJETIVOS DEL SEMINARIO

1. Someter a discusión de los participantes, un Marco de Referencia para la Administración de la Política Agrícola y obtener un marco mejorado que sirva de instrumento analítico para la investigación y la capacitación;

2. Analizar, dentro de dicho marco analítico, el estado actual de las funciones y actividades normativas de Administración de la Política Agrícola, en Guatemala y algunos países de Centroamérica;

3. Identificar estrategias, mecanismos e instrumentos de éxito a través del conocimiento de la situación actual de la Administración de la Política en otros países de la Región.

PRODUCTOS POR GENERAR EN EL SEMINARIO

1. Un Marco de Referencia refinado sobre la Administración de la Política Agrícola;

2. Identificar mecanismos e instrumentos de éxito en uso en otros países de la región;

3. Identificación de la problemática guatemalteca en el campo de la Administración de la Política Agrícola;

4. Identificación y priorización de las áreas claves que requieren de investigación y capacitación en aspectos claves de la Administración de la Política Agrícola en Guatemala.

SEDE

El Seminario se realizó en la ciudad de Antigua, Guatemala, del 1 al 3 de junio de 1978 en el Hotel "Posada de Don Rodrigo".

Participaron delegados del Sector Público Agrícola de Guatemala que tienen que ver con la Administración de la Política Agrícola. Así mismo participaron conferenciantes invitados de Iowa State University, y funcionarios de alto nivel del Sector Público Agrícola de El Salvador, Honduras y Nicaragua.

ORGANIZACION

Coordinador	Ingeniero Mayo Vega Luna, Especialista en Gestión para el Desarrollo, Oficina del IICA en Guatemala
Secretaría	Ingeniero Carlos Luis Arias, Especialista en Comunicación, Oficina del IICA en Guatemala

Colaboraron en las labores de Secretaría:

Zoila Luz Rojas de Soto
Secretaria del IICA en Guatemala,

Judith Arriola

Marta Oneida Morales

Procesamiento de Documentos:

Guillermo Borja

Rafael Deras.

PROGRAMA

Miércoles 31 de mayo

19:00	horas	Inscripción de Participantes
19:30	horas	Cena

Jueves 1° de junio

9:00 - 9:45		Presentación del Marco de Referencia de la Administración de la Etapa de Ejecución del Proceso de Planificación
9:45 - 12:00		Conferencias: 1. La Función de Dirección Táctica 2. La Función de Especificación Táctica 3. La Función de Ajuste Contínuo y Permanente
14:30 - 17:00		Grupos de Trabajo (Análisis preliminar sobre las funciones, actividades e hipótesis preliminares del Marco de Referencia)
17:00 - 19:30		Conferencias sobre la Experiencia en los países: 1. El Salvador 2. Honduras 3. Nicaragua 4. Guatemala

Viernes 2 de junio

9:00 - 11:00		Continuación de la Experiencia en los países
11:00 - 12:00		Grupos de Trabajo (Conclusiones sobre las funciones, actividades, mecanismos e instrumentos en uso en los países
14:30 - 16:00		Continuación de grupos de trabajo
16:00 - 19:00		Grupos de Trabajo (Recomendaciones finales por grupo, sobre: 1. Marco de Referencia Mejorado 2. Hipótesis Mejoradas 3. Identificación de áreas específicas de: - Investigación - Asesoría - Capacitación)

Sábado 3 de junio

9:00 - 11:00 Plenaria

(Conclusiones sobre:

1. Rol de los planificadores en la etapa de Ejecución de la Política Formulada
2. Función de Dirección
3. Función de Especificación
4. Función de Ajuste

Recomendaciones sobre acciones concretas en las áreas de:

1. Investigación y Estudio
2. Asesoría
3. Capacitación

por funciones, y orientadas a la solución de problemas planteados por las Hipótesis)

LISTA DE PARTICIPANTES

CONFERENCISTAS

H. Van de Wetering	Iowa State University
Lizardo de las Casas	Iowa State University
Mayo Vega Luna	Especialista en Gestión para el Desarrollo, IICA-Guatemala

EXPOSITORES POR PAISES

Edgardo Sevilla Idiáquez	Comisión de Política Agrícola, Honduras
Edgard Robleto García	Sub-director DIPSA/MAG, Nicaragua
José Luis Monterroso	Unidad Sectorial de Planificación Agrícola (USPA), Guatemala

ASISTENTES

Carlos Luis Arias	Especialista en Comunicación, IICA-Guatemala
Francisco Barrios	DIGESA, Región V
Efraín Escobar Chinchilla	INDECA, Unidad de Programación y Est.
Jean Fouillet	Unidad Sectorial de Planificación Agricola
Julio Gómez Mollinedo	BANDESA, Unidad de Programación
Máximo Godínez	DIGESA, Jefe Región VI, Jutiapa
Mario Infante	IICA-El Salvador
Flavio A. Lazos	Director IICA-Guatemala
Neptalí Monterroso	Director DECA
Carlos René Morales Trujillo	BANDESA, Unidad de Programación
Mario René Moscoso C.	DIGESA, Región IV, Mazatenango
José Benito Núñez	OSPA, El Salvador
Roberto Osorio Molina	Consejo Nacional de Planificación Económica
Carlos Leopoldo Padilla F.	DIGESA, Unidad de Programación
Carlos Antonio Rodríguez F.	INTA, Unidad de Planeamiento
Edmundo Arnoldo Silvestre M.	DIGESA, Región I, Quezaltenango
Zacarías Sáenz Calderón	DIGESA, Región II, Alta Verapaz
Gary H. Smith	USPA/AID
Adrián José del Valle	INDECA, Unidad de Programación y Est.
Bladimiro Villeda Sagastume	DIGESA, Región VII, Zacapa
Jorge Zamora de León	DIGESA, Región VI, Jutiapa

INDICE DE CONTENIDO

Antecedentes del Seminario i
Objetivos i
Organización ii
Programa iv
Lista de participantes v

PARTE I: EL MARCO DE REFERENCIA DE LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA

1. Propuesta de un Marco de Referencia para la Administración de la Política Agrícola. Ing. Mayo Vega 1

2. La Administración y el Análisis de la Política Agrícola dentro de la Especificación Táctica. Dr. H. Van de Wetering 15

On the Administration and Analysis on Agricultural Policies. Dr. H. Van de Wetering 28

3. Ajuste táctico de la Política Agrícola en el Marco del Proceso de Planificación Dr. P. Lizardo de las Casas 68

PARTE II: SITUACION DE LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA EN ALGUNOS PAISES

1. Presentación de Honduras Lic. Edgardo Sevilla 82

2. Presentación de Guatemala Ing. José Luis Monterroso 98

3. Presentación de Nicaragua Lic. Edgard Robleto 113

PARTE III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

PARTE IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO

PRIMERA PARTE

EL MARCO DE REFERENCIA DE LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA

PROPUESTA DE UN MARCO DE REFERENCIA PARA LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA

Mayo Vega Luna *

INTRODUCCION

Nuestra principal preocupación en este Seminario gravita alrededor del problema, del cómo los gobiernos pueden asegurarse la debida implementación y ejecución de las decisiones estratégicas que formulan para el Sector Agrícola y del rol que el Sistema de Planificación Agrícola debe desempeñar a través del Sistema Institucional, en esta etapa.

El sistema de Planificación Agrícola debe desempeñar dos roles fundamentales dentro del proceso de planificación del desarrollo agrícola:

1. Un rol de generador de alternativas para la toma de decisiones estratégicas de mediano y largo plazo;

2. Un rol de generador de decisiones tácticas alternativas de corto plazo, y que generalmente no abarca períodos mayores de un año, para darle implementación y ejecución a los programas de gobierno.

El desempeño de este rol táctico involucra todo un proceso de administración de la maquinaria gubernamental para asegurarse de que el Plan de Desarrollo ó, las decisiones políticas formuladas en términos estratégicos, se traduzcan en términos operativos tácticos cada año.

Tradicionalmente los planificadores en especial y los esfuerzos de planificación en que se enfrascan los países en general, ubican su rol en la etapa de "Formulación" y de hecho se han estado asignando este único rol dentro del proceso, apartándose voluntaria o involuntariamente del resto de las etapas de Ejecución y de Control que involucra el Proceso de Planificación Agrícola.

---

* Especialista en Gestión para el Desarrollo. Oficina del IICA en Guatemala. Trabajo presentado en el Seminario Nacional sobre Administración de la Política Agrícola. Antigua, Guatemala. Junio 1-3 de 1978.

Haciendo a un lado las diversas críticas que se han formulado en relación al estado y calidad de la Planificación en nuestros países, mal que bien hay que reconocer que a pesar de ello es un hecho real la existencia de "decisiones estratégicas" que se generan en los centros de poder, y no será sino hasta que se le de continuidad al proceso planificador y, que se vayan conociendo los resultados del ejercicio de formulación estratégica, que el sistema contará con mayores probabilidades de modificar los objetivos, estrategias y políticas en forma contínua y darle un contenido mejorado al proceso.

Ubicación de la Etapa de Ejecución

Mencionamos anteriormente que el proceso de Planificación Agrícola se visualiza en términos de las tres grandes etapas que lo componen, a saber:

1. Etapa de Formulación, en donde el contenido básico de esta etapa incluye la explicitación de objetivos para el desarrollo, la explicitación de la estrategia de desarrollo y de las políticas agrícolas necesarias para implementarla.

Esta etapa asímismo involucra todo un proceso, en sí, y se utilizan diversos mecanismos e instrumentos que pueden culminar o, en un documento de "Plan" o en una simple generación de decisiones estratégicas de tipo político. Las políticas agrícolas formuladas en esta etapa no son más que un conjunto de intenciones del gobierno, que deben ser traducidas y operacionalizadas en el campo táctico.

2. Etapa de Ejecución. Esta etapa constituye el eslabón crítico del proceso, ya que es la que le imprime la dinámica a todo el proceso. Esta etapa incluye una serie de decisiones en el campo táctico y asimismo involucra todo un proceso en sí que necesariamente debe ser administrado para asegurar la implementación y ejecución de las decisiones estratégicas ya formuladas.

3. Etapa de Control. Esta etapa es la que le da continuidad a la etapa de formulación y de ejecución, mediante la revisión, evaluación y ajuste de los planes o decisiones estratégicas de mediano plazo. Dentro del proceso de planificación, la ejecución induce al control y éste a reiniciar la formulación, más ajustada a la realidad cambiante del medio.

El Marco de Referencia para la Etapa de Ejecución

Esta etapa involucra entonces todo un proceso de concretización de decisiones tácticas y que a su vez debe ser administrado por el Sistema de Planificación Sectorial. Los planificadores todavía no

se ponen de acuerdo con respecto al contenido operativo que debería poseer esta etapa. En lo único que se ha llegado a un acuerdo es en el hecho de que no existe un marco de referencia en donde ubicar las funciones tácticas y en la necesidad de explicitar un marco de referencia para la Administración de la Política Agrícola ya formulada.

En general el proceso planificador corre paralelo a la organización jerárquica del Sector Público Agrícola (SPA) y a la organización misma del Sistema de Planificación Agrícola, aumentando el peso de un mayor grado de concretización a medida que se baja a través de los diversos niveles o instancias de planificación.

Resulta más fácil visualizar esta etapa de ejecución y la administración del proceso que ella envuelve, a través de su descripción en una serie de partes individuales o "Funciones" que en su conjunto conforman el proceso total de ejecución.

Resulta entonces fácil entender el proceso de ejecución, en términos de las tres funciones administrativas claves que debe desempeñar el sistema de planificación en el campo táctico en los diferentes niveles administrativos, y cómo contribuyen a darle continuidad al proceso planificador (ver figura No. 1), a saber:

1. La función de Especificación Táctica

2. La función de Dirección Táctica

3. La función de Ajuste Táctico Contínuo y de Contribución al Ajuste Estratégico de Mediano Plazo.

Los niveles administrativos para la administración de la etapa de ejecución los ubicamos en tres instancias, a saber:

1. Nivel de Alta Autoridad del SPA, en donde recae la responsabilidad de ejercer las funciones administrativas ya señaladas a nivel del sector, sin embargo, la unidad administrativa visible se ubica en la Oficina Sectorial de Planificación Agrícola (OSPA) bajo la cual recae la responsabilidad de ejecutar las diversas actividades normativas que permitirían a la Alta Autoridad ejercer sus funciones;

2. Nivel de Mandos Medios Nacionales, en donde recae la responsabilidad de ejercer las funciones a nivel de cada Organismo a quien compete, la ejecución de actividades dentro de cada medio-ambiente funcional de la política agrícola, sin embargo, la unidad administrativa visible se ubica en las Unidades Institucionales

de Programación (UIP). Estas son las responsables de ejecutar las actividades normativas que permitirían a cada Organismo cumplir su rol en la etapa de ejecución.

3. Nivel de Mandos Medios Regionales, en donde recae la responsabilidad de ejercer las funciones administrativas a nivel de región. La unidad administrativa visible serían las unidades regionales de programación (URP) o cualquier otro mecanismo institucional que asuma dichas funciones dentro del Sistema Sectorial de Planificación.

De hecho, partimos entonces del supuesto de que las funciones y actividades de Administración de la Política Agrícola Formulada, son las mismas en cada nivel o instancias de ejecución, variando únicamente en su contenido operativo así como en su ámbito según sea el nivel bajo análisis.

Contenido de las Funciones

A. Función de Dirección Táctica, incluye todas aquellas actividades diseñadas para estimular e influenciar a los funcionarios del SPA, e inducirlos a trabajar en forma eficiente y eficaz en la ejecución de las políticas agrícolas formuladas a un nivel global para el sector.

De hecho al dirigir la ejecución del SPA se involucran seres humanos, por lo que las actividades tácticas normativas que deben considerarse y ejecutarse dentro de esta función, envuelven básicamente las siguientes:

1. La Orientación consiste de la difusión de Información a los funcionarios del SPA en lo que respecta a los objetivos agrícolas, la estrategia de desarrollo y las políticas agrícolas de mediano plazo para el sector que yan han sido aprobadas.

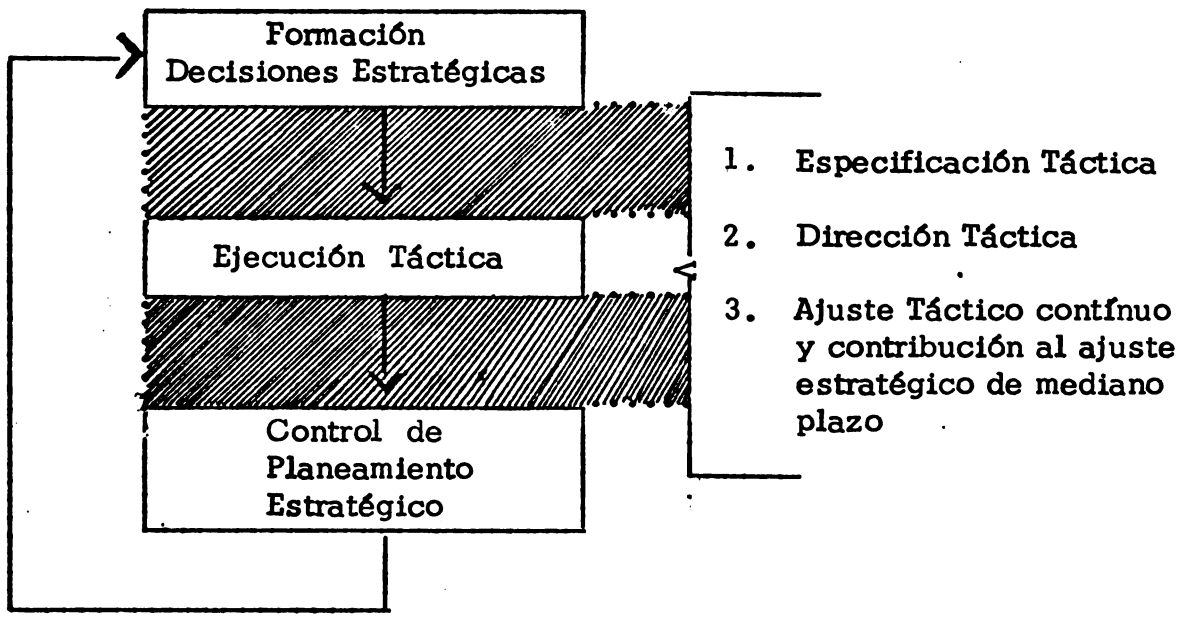
Esta actividad incluye la difusión de información exógena al proceso de ejecución y requiere de la definición de mecanismos e instrumentos apropiados para su realización.

2. La Comunicación, como actividad clave a través de la cual la función de dirección se operativiza, permitiendo que los resultados de la especificación y el ajuste llegue a los centros de decisión, (asesoría directa) y a los centros de ejecución propiamente dicha (coordinación y apoyo directo).

3. La Motivación del personal técnico. Como actividad a través de la cual se genera, canaliza y mantiene cierto comportamiento de las personas, que conduce a través de una apropiada ejecución, a la consecución de las metas y objetivos sectoriales.

Figura N° 1

Ubicación de la Etapa de Ejecución de la Política Agrícola y Funciones que involucran el Proceso Ejecutivo



Básico para el desarrollo de esta actividad están los siguientes factores:

a. Cómo y a través de qué "objetivos personales" son motivados los seres humanos;

b. La noción de "espectativas", o sea, qué es lo que un individuo espera que ocurra como resultado de su comportamiento técnico;

c. La noción de "valencia" o el grado de fuerza que poseen las preferencias del individuo acerca de las espectativas de un evento determinado; y,

d. En el SPA sobre todo cobra gran importancia la noción del "proceso de aprendizaje cíclico", o sea cómo las consecuencias de acciones pasadas (de administraciones pasadas) pueden influir acciones futuras dentro de un proceso cíclico de aprendizaje.

4. La Conducción Táctica, a base del control permanente y contínuo de la ejecución, que facilite la toma de decisiones tácticas en forma inmediata y oportuna. El control involucra el esfuerzo sistemático de establecer "estandares de ejecutoria" dentro del marco de las decisiones tácticas formuladas para el año, diseñar el sistema de retroalimentación informática, de comparar en un instante dado de tiempo la ejecución actual con los estandares de ejecutoria, de determinar si existen desviaciones en relación a dichos estandares y de medir su significancia, con el fin de iniciar las acciones necesarias para asegurarse de que los recursos económicos del SPA están siendo utilizados en la forma más eficiente y efectiva para el logro de las metas y objetivos sectoriales.

El tipo de control en que se hace énfasis en la función de Dirección, es el llamado "control de conducción" (Steering-control) o de "Pro-Alimentación", diseñado para detectar desviaciones con respecto a los estandares y metas explicitadas para el año, y permitir la incorporación de correcciones "antes" de que una secuencia de actividades en particular sea completada. Obviamente el éxito dependerá de la oportunidad con que llega la información acerca de los cambios en el medio-ambiente o de los problemas de ejecución de los organismos o de los progresos logrados hacia la consecución de las metas anuales.

5. Sincronización de la Dirección. Como se mencionó ya, la función de dirección y las actividades que la componen son las mismas y normativamente deberían darse en cada uno de los niveles

administrativos durante la ejecución de la política. Lo único que cambia es el contenido y el grado de especialización que involucran cada uno de los diversos medio-ambientes funcionales de la ejecución. Se hace entonces necesario sincronizar las diversas actividades a través de los diferentes niveles. La sincronización de la dirección consiste entonces, del proceso a través del cual se integran las diversas actividades y objetivos de los diversos organismos del SPA, de tal manera de lograr un esfuerzo ordenado y de alcanzar una unidad de acción en la búsqueda de objetivos comunes que atañen al SPA.

De esta manera se lograría que en el desarrollo de cada actividad de: orientación, de comunicación, de motivación y de conducción táctica, éstas puedan ser realizadas en forma sincronizada tanto entre niveles como entre los diversos componentes dentro de cada nivel administrativo. De esta manera se puede asegurar una Dirección realmente sincronizada.

B. Función de Especificación Táctica

Esta función agrupa todas aquellas actividades orientadas a la definición de las tácticas operativas de corto plazo del SPA y es donde realmente se inicia el proceso de operacionalización de las decisiones estratégicas de mediano plazo.

Esta función se relaciona más bien con procedimientos y técnicas que deberían incorporarse para asegurar la etapa de ejecución de la política formulada. Sin embargo, como las actividades deben realizarse a través de "personas", la función de dirección entra a jugar un rol de apoyo de suma importancia a la función de especificación.

Las actividades normativas que envuelven a esta función son básicamente las mismas en cada nivel administrativo, sin embargo, su contenido varía en cada nivel, ya que constituyen "actividades derivadas" a medida que pasamos de un nivel al otro.

Esta derivación no implica que la especificación "debería" fluir de arriba hacia abajo, sino que lo único que se pretende es situar las actividades y su contenido dentro de una perspectiva de tiempo y niveles. Entonces el proceso de especificación se reconoce que debería fluir en ambos sentidos, y no importando en donde empieza, pero sí que debe iniciarse en uno de los niveles y dentro de la perspectiva que plantea el presente Marco de Referencia.

Entonces, las actividades normativas de especificación que debería contener el nivel de Alta Dirección y cuya responsabilidad recae en las OSPA's, serían:

1. El Análisis interpretativo de las políticas agrícolas de mediano plazo para el sector, en base a lo cual se entraría al proceso de análisis y formulación de las Políticas Operativas Anuales del Sector;

2. Con base a lo anterior, es que se estaría en capacidad de especificar tácticamente los grandes Programas Institucionales por cada medio-ambiente funcional de la política agrícola;

3. Una tercera actividad se ubica en la Especificación Táctica Anual, a través de la cual se explicitarían los objetivos y metas sectoriales para el año, los instrumentos de la política operativa anual que se pondrán en ejecución y las distintas fases de los proyectos claves que se pondrán en ejecución durante el año. Asimismo, se autorizan los gastos por parte de los organismos del SPA.

Esta actividad puede desembocar en la formulación de un documento de "Plan Anual" o puede ser reemplazada por un "proceso programático anual" institucionalizado. De cualquier forma que se vea, la actividad debe contribuir a la formulación de un conjunto de decisiones tácticas que determina la sincronización del gasto público y de las medidas que se tomarán para implementar durante el año las diversas fases de los proyectos.

Sin embargo, la clave del éxito para la ejecución, estriba en el presupuesto anual, el que a menudo constituye el eslabón más débil del proceso de planificación. Es por eso que el Plan Anual o el proceso programático anual, debe ir acompañado del presupuesto por programa, en el que ya no importa mucho el listado de artículos por adquirir sino más bien las funciones o el fin para lo cual se presupuesta, v. g. no importa tanto el número de escritorios a comprar como la cantidad de dinero necesaria que deberá gastarse para la "generación y transferencia de tecnología" necesaria para coadyuvar en la consecución de las metas anuales.

4. Otra actividad importante gravita alrededor de la necesidad de la especificación táctica del Sistema Institucional para la ejecución, v. g. la especificación de funciones y tareas que los diversos organismos en particular deben desempeñar, así como también del SPA en general.

5. La otra actividad normativa consiste en la especificación de las tácticas anuales que permitirán asegurar los requerimientos de recursos técnicos para el sector que permita ejecutar la política agrícola formulada.

6. Finalmente, se incluye dentro de esta función, la actividad clave de sincronización de la especificación de manera que se puedan integrar las diversas actividades en cada uno de los niveles administrativos que se incluyen en el Marco de Referencia.

El contenido de las actividades derivadas para los otros niveles se incluye en el Cuadro 1.

C. Función de Ajuste Táctico y de Contribución al Ajuste Estratégico de Mediano Plazo

Esta función abarca el conjunto de actividades conducentes al diseño de mecanismos e instrumentos a través de los cuales se revisan y evalúa la ejecución anual y se toman las medidas del caso para efectuar ajustes anuales en las tácticas operativas del SPA, así como en toda la administración de la etapa de ejecución. Asímismo, degen tomarse las medidas necesarias para ir retroalimentando al Sistema de Planificación Nacional para el ajuste estratégico de mediano plazo.

Las actividades normativas dentro de esta función al nivel de Alta Dirección, incluyen las siguientes:

1. Establecimiento de procedimientos e instrumentos para la revisión y evaluación de las operaciones programadas para el año por el SPA, a intervalos de tiempo definidos;

2. Establecimiento de procedimientos e instrumentos para efectuar el ajuste táctico anual a los Programas Institucionales;

3. Establecimiento de procedimientos e instrumentos para realizar el ajuste táctico a cada Política Anual Operativa;

4. El establecimiento de mecanismos apropiados para sincronizar las anteriores actividades de la función de Ajuste Táctico;

5. Establecimiento de procedimientos e instrumentos sincronizados para que el Sistema Sectorial, retroalimente al Sistema Nacional, para contribuir al Ajuste de las decisiones estratégicas con base a la experiencia lograda durante la ejecución de la política agrícola formulada.

En el cuadro 1, así mismo se pueden apreciar las actividades derivadas para los otros niveles y la forma en que se interrelacionan horizontalmente.

DEFINICION DE LA ADMINISTRACION DE LA ETAPA DE EJECUCION DE LA POLITICA AGRICOLA

De lo anterior se infiere claramente que la etapa de ejecución constituye un proceso que envuelve el uso de una serie de insumos generados durante la etapa de formulación, y cuya transformación genera una serie de productos concretos en el campo táctico de la planificación.

Así mismo, para administrar esta etapa se requiere de la ejecución de una serie de funciones claramente diferenciadas y coordinadas, enmarcadas dentro del Marco Estratégico de la política agrícola formulada para el sector. Así mismo, resalta la importancia que el Sistema Institucional agrícola tiene dentro de dicho proceso y de los roles diferenciales que debe desempeñar dentro del Sistema de Planificación Agrícola.

Por consiguiente, definimos en este Seminario, la Administración de la Política Agrícola como ... "el proceso endógeno de la etapa de ejecución (en el que se combinan el arte y la ciencia) a través del cual se dirige, especifica y ajusta en forma contínua y permanente, las acciones tácticas de corto plazo del Sector Público Agrícola, con el fin de incrementar sus habilidades para la consecución de metas y objetivos sectoriales, dentro del marco estratégico establecido durante la etapa de formulación, de manera de poder darle dinamismo al proceso de planificación agrícola".

Propósito del Marco de Referencia

Esta etapa de ejecución del proceso de planificación y su administración, constituye una especie de "caja negra" en que cada planificador presenta su propia perspectiva individual. Todavía no existe un Marco de Referencia formal en donde ubicar la perspectiva lógica en forma "a priori" de lo que realmente envuelve el proceso de ejecución y cómo administrarlo en apoyo a las acciones productivas de los planes de gobierno para el desarrollo.

Es por eso que dentro del desarrollo de este Seminario, se presenta este Marco de Referencia preliminar como elemento de discusión, esperando que a través de las discusiones de los grupos de trabajo se pueda enriquecer y, generar como uno de los productos del seminario, un Marco de Referencia Mejorado.

Así mismo, se pretende someter a "prueba" una serie de hipótesis preliminares de trabajo sobre la problemática de la ejecución de lo planificado, de manera de llegar a contar con una panorámica de la problemática en esta área crítica, y de una priorización de las actividades de prosecución necesarias en el campo de la investigación y estudio, la asesoría y la capacitación, que permita afinar los instrumentos de cooperación técnica internacional del IICA.

Cuadro Nº 2

Resumen Esquemático del Marco de Referencia para la Administración de la Ejecución de la Política Agrícola Formulada

Actividades Normativas de la Administración de la Política Agrícola por cada Nivel Administrativo

Niveles / Funciones Normativas	Alta Dirección (OSPA)	Mandos Medios Nacionales (UIP)	Mandos Regionales (UIP)
Dirección Táctica	1. Inducción y orientación de Funcionarios a nivel de Sector; 2. La comunicación Sectorial; 3. La motivación a nivel sectorial; 4. La conducción táctica del SPA; 5. Sincronización de la Dirección.	1. Inducción y orientación del personal técnico de cada organismo; 2. La Comunicación Institucional; 3. La Motivación dentro de cada organismo; 4. La conducción táctica del organismo; 5. Sincronización de la Dirección Táctica del Organismo.	1. Inducción y orientación del personal técnico de la región y asegurar el desarrollo de "equipo técnico"; 2. Comunicación intraregional; 3. La Motivación dentro de la Región; 4. La Conducción táctica de los proyectos; 5. Sincronización de la Dirección Táctica en la región.
Especificación Táctica	1. Análisis interpretativo de la Política de MP. y formulación de la política anual operativa; 2. Especificación de Programas por cada medio-ambiente funcional; 3. Especificación Táctica Anual 3.1 PAO del Sector (Proceso Programático Anual) 3.2 Presup.-Progr. Anual del Sector 4. Especificación Táctica del Sistema Institucional para la ejecución 4.1 Funciones y tareas de cada organismo 5. Especificación Táctica para asegurar los requerimientos de recursos técnicos del Sector para la ejecución; 6. Sincronización de la Especificación.	1. Análisis interpretativo de la Política Anual Operativa que le compete y formulación de la Política Anual Operativa del Organismo; 2. Especificación de los Programas del Organismo; 3. Especificar tácticamente la acción Anual del Organismo 3.1 PAO del Organismo (Proceso Programático Anual del organismo) 3.2 Pres.-Progr. Anual del Organismo. 4. Especificar tácticamente la Estructuración interna del organismo, a nivel nacional y regional; 5. Especificación táctica para asegurar los requerimientos de recursos técnicos del organismo; 6. Especificar la "ayuda" requerida de otros organismos del SPA y fuera del mismo; 7. Sincronizar las actividades anteriores dentro del organismo.	1. Análisis de la Política Anual Operativa del organismo y especificación de instrumentos de política para mejorar y ampliar la cobertura geográfica y poblacional de servicios agrícolas; 2. Especificación de mecanismos e instrumentos para la capacitación de la clientela para mejorar su participación económica, social y política a través de los proyectos que se ejecutan en la región; 3. Especificación del área geográfica y especificación de la cobertura poblacional de los servicios agrícolas; 4. Especificación táctica de la organización del organismo en la región; 5. Especificar la "ayuda" requerida de las unidades centrales del organismo y de aquellas exógenas al SPA para la ejecución integral e integrada en la región; 6. Sincronización de las actividades anteriores.
1. Ajuste Táctico y Contribución al Ajuste Estratégico o Control del Plan o de las decisiones políticas que lo sustituyan	A. <u>Ajuste Táctico Anual</u> 1. Revisión y Evaluación de operaciones Anuales del Sector; 2. Ajuste Táctico Anual a los Programas por cada Medio-Ambiente Funcional; 3. Ajuste Táctico Anual a cada Política Anual Operativa; 4. Sincronización del Ajuste Táctico. B. <u>Contribución al Ajuste Estratégico</u> 5. Retroalimentación al Sistema Nacional de Planificación para al Ajuste Estratégico, en forma sincronizada.	A. <u>Ajuste Táctico Anual</u> 1. Revisión y Evaluación de las operaciones Anuales del Organismo; 2. Ajuste Táctico Anual a los Programas del Organismo; 3. Ajuste Táctico Anual a la Política Anual Operativa del Organismo; 4. Sincronización de las anteriores Actividades B. <u>Contribución al Ajuste Táctico Anual del Sector</u> 5. Retroalimentación al Sistema Sectorial de Planificación para el Ajuste Táctico Anual del Sector y para el ajuste estratégico de Mediano Plazo del Sector.	1. Revisión y Evaluación periódica de los proyectos que se ejecutan en la región; 2. La Evaluación anual de la ejecución de los proyectos; 3. Establecer mecanismos para retroalimentar a las unidades de programación de los organismos para el ajuste táctico de los proyectos y programas del organismo; 4. Sincronización de las actividades anteriores.

HIPOTESIS PRELIMINARES DE TRABAJO SOBRE LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA

1. Falta una adecuada identificación, interpretación y aceptación de los roles diferenciales que el Sistema de Planificación Agrícola debe desempeñar en el plano estratégico y táctico del proceso de planificación en sus etapas de Formulación, Ejecución y Evaluación.

2. No existe un marco de referencia claramente definido en donde enmarcar "a priori" las tácticas normativas que facilitarían el proceso de administrar adecuadamente la etapa de Ejecución de las políticas agrícolas, por lo que resulta difícil para los niveles ejecutivos y para el sistema de planificación sectorial ubicar las diversas actividades normativas para asegurar la ejecución.

3. La deficiente Ejecución que se le da a la política agrícola, no se da por la falta de habilidades y destrezas por parte de las autoridades y funcionarios del sector, sino que se debe al escaso conocimiento y/o interpretación de las grandes decisiones estratégicas que se han tomado durante la planificación, lo que permitiría dirigir especificar y ajustar adecuadamente el proceso de ejecución de la Política Agrícola;

4. La deficiente ejecución se da por la escasa participación de las diversas áreas funcionales de la Política Agrícola en la generación de las grandes decisiones estratégicas para el sector (Política impuesta desde afuera);

5. Una de las "brechas" importantes en la ejecución de la Política Agrícola dentro de cada área funcional, consiste en la deficiente forma en que se establece la estructura intencional de roles dentro del SPA, de manera de poder asegurar el trabajo efectivo de las instituciones para el logro de los objetivos y metas sectoriales;

6. Cuando la política agrícola para el sector se genera fuera del SPA y falla la Administración de la misma a nivel de sector, se producen distorsiones en los otros niveles administrativos debido a "interferencia semántica" en la interpretación, aceptación y traducción de la misma, ésto por consiguiente afecta negativamente la formulación de una doctrina institucional clara y precisa en cada área funcional de la Administración de la Política, la ausencia de una doctrina clara y precisa en los organismos afecta

asímismo la capacidad operativa de los mismos y por ende la ejecución de las decisiones estratégicas;

7. A falta de una Administración de la Política en forma racional al nivel sectorial, el SPA busca la supervivencia y el mantenimiento del "status quo" a través de una "repetición confiable de operaciones pre-establecidas", ésto agrava más el proceso de ejecución ya que crea una brecha entre el ajuste contínuo y permanente de la política y su contribución a la etapa de Formulación del proceso planificador;

8. En el plano tecnológico, la ejecución de las decisiones estratégicas se ve afectada por la falta de tecnologías apropiadas para ejecutar las actividades normativas dentro de cada función necesaria para administrar la ejecución de la política;

9. La deficiente previsión en la capacitación de los recursos técnicos del SPA en las tecnologías específicas que se requieren para Administrar la Política, repercute directamente en la ejecución de las decisiones estratégicas;

10. Las tres funciones administrativas para la Ejecución de la Política Agrícola son interdependientes y complementarias entre sí, por lo que cualquier deficiencia en una de ellas, afectará significativamente la ejecución eficiente y eficaz de las decisiones estratégicas;

11. En el nivel regional de ejecución, no existe todavía una doctrina institucional bien clara y precisa que guié normativamente la acción del SPA en las regiones, por lo tanto, aún cuando a nivel de sector y de áreas funcionales en particular se de una buena administración, el proceso de ejecución fallará en este nivel si no se posee una clara definición de objetivos, productos y estrategia operativa institucional para la región;

12. Muchas veces los países y el SPA utilizan las técnicas normativas, pero sin una idea clara del propósito de las mismas, en términos de las funciones administrativas que es necesario realizar para la apropiada ejecución de la política;

13. En ciertas ocasiones se dan casi todas o la gran mayoría de las actividades normativas de cada función administrativa en ejecución de la política; sinembargo, éstas se realizan en forma suelta y aislada, debido a que faltan los mecanismos apropiados para su sincronización adecuada.

BIBLIOGRAFIA

1. GRIFFIN,K.B y ENOS J.L. La planificación en el desarrollo. México, Fondo de Cultura Económica, 1975

2. ROTHWELL,K.J. (Ed.). Administrative issues in developing economies. Lexington Books. D.C. Heathland Co., 1972.

3. STONER, J.A.F. Management. Prentice-Hall, 1973.

LA ADMINISTRACION Y EL ANALISIS DE LA POLITICA AGRICOLA DENTRO DE LA ESPECIFICACION TACTICA

H. Van de Wetering*

A continuación se presenta el índice de contenido del tema desarrollado por el Doctor Van de Wetering cuyo texto en inglés se incluye en esta Memoria. También se presentan en español aspectos de los cuadros que contiene el trabajo.

1. Introducción
2. Análisis Taxonómico de las Políticas Agrícolas
3. Los objetivos del Plan y de las jpolíticas agrícolas
4. Los beneficiarios de las políticas agrícolas
5. La estructuración de la participación institucional
6. El rol del sistema de la planificación agrícola
7. Aspectos que deben ser tratados en la especificación de las políticas agrícolas
8. Recursos críticos para la especificación de las políticas agrícolas
9. La evaluación del impacto de las políticas agrícolas en relación a objetivos sociales seleccionados
10. El uso de objetivos intermedios como substitutos para objetivos sociales
11. Un resumen de los aspectos principales involucrados en la especificación de las políticas agrícolas.

ESQUEMA BASICO DEL SEMINARIO SOBRE LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA

Nivel / Función	OSPA	U.I.P	U.R.P
DIRECCION	x	x	x
ESPECIFICACION	x	x	x
AJUSTE	x	x	x

* Profesor de Economía, Universidad del Estado de Iowa Ames, Iowa, EE.UU.

CINCO HIPOTESIS DE TRABAJO

1. Hay una separación entre la ejecución de la política agrícola actual y aquella contemplada en el Plan de desarrollo agrícola a mediano plazo.

2. Esta separación se debe a la falta de participación del sistema de planificación agrícola en la toma de decisiones respecto a la dirección, especificación y ajuste de las políticas agrícolas.

3. Se debe crear elementos de retroalimentación entre las dos actividades básicas del sistema de planificación agrícola.

4. Para alcanzar este objetivo se debe aumentar la responsabilidad y capacidad institucional del sistema de planificación agrícola.

5. El aumento de la responsabilidad y la capacidad institucional debe determinarse partiendo del análisis institucional y económico de políticas específicas.

LAS DOS ACTIVIDADES BASICAS DE LA PLANIFICACION AGRICOLA

1. La preparación de documentos de planificación.
2. La participación en la toma de decisiones, respecto a la dirección, especificación y ajuste de las políticas agrícolas.

LAS DOS INTERRELACIONES DESEABLES ENTRE LAS ACTIVIDADES BASICAS DE LA PLANIFICACION AGRICOLA

Preparación de documentos de planificación	→ ←	Participación en la toma de decisiones, respecto a la dirección, especificación y ajuste de las políticas agrícolas.

LA ESPECIFICACION DE LAS POLITICAS AGRICOLAS

1. Los objetivos
2. Los beneficiarios
3. La participación institucional
4. Las formas de participación del sistema de planificación agrícola
5. La autoridad bajo la cual participa el sistema de planificación agrícola
6. Las etapas que requieren la participación del sistema de planificación agrícola
7. Los aspectos que deben ser estudiados y evaluados por el sistema de planificación agrícola
8. Los recursos requeridos
9. La evaluación del impacto de las políticas agrícolas en relación a objetivos sociales seleccionados
10. La medición del producto de las políticas agrícolas
11. Las fuentes y los usos financieros de las políticas agrícolas

EL ANALISIS TAXONOMICO DE LAS POLITICAS AGRICOLAS

1. Por producto, insumo o servicio
2. Para fines de análisis económico
   a) Políticas que afectan los derechos de propiedad de productos, insumos o servicios agrícolas
   b) Políticas que afectan la producción y la oferta de productos, insumos o servicios agrícolas
   c) Políticas que afectan la demanda, distribución y colocación de productos insumos o servicios agrícolas
   d) Políticas que afectan el mejoramiento o conservación de la calidad (o productividad) de productos, insumos o servicios agrícolas.
3. Para fines de ejecución
   a) A través de medidas legislativas
   b) A través de incentivos
   c) A través de la participación directa del sector público en la producción (y la distribución) de productos, insumos o servicios agrícolas
4. Según organismos de ejecución
   a) Crédito agrícola
   b) Extensión agrícola
   c) Fomento Agrícola
   d) Investigación Agrícola
   e) Colonización y reforma agraria
   f) Comercialización agrícola
   g) Servicios agrícolas
5. Según conexiones funcionales con el sistema de planificación agrícola
   a) Activa
   b) No activa.

DE LOS OBJETIVOS*

1. Del consumo
   1.1 El abastecimiento del consumidor urbano con una oferta estable de productos de calidad a precios razonables
   1.8 La conservacion de la salubridad de los alimentos para uso humano y animal
2. Del mercadeo
   2.1 La existencia de un sistema de transportacion eficiente y racional
   2.7 La existencia de controles y vigilancia en relacion a distorsiones institucionales en el comercio de productos, insumos y servicios agricolas
3. De la produccion
   3.1 El aumento de la produccion, vista la demanda
   3.6 El mejoramiento de la calidad de productos, insumos y servicios agricolas
4. De los derechos de la propiedad privada
   4.1 La existencia de una distribucion equitativa de los recursos agua y tierra
   4.6 La reestructuración de ingresos campesinos, visto el desarrollo regional
5. Del ingreso agrícola
   5.1 La reducción de diferencias intersectoriales
   5.6 La estabilización del ingreso agrícola
6. Del desarrollo rural:
   6.1 Acelerar el desarrollo rural y el desarrollo nacional
   6.3 La conservación del ambiente rural
7. Del desarrollo nacional:
   7.1 La formación de un excedente sectorial para financiar el desarrollo industrial
   7.6 El auto-abastecimiento en alimentos básicos
8. Del desarrollo internacional
   8.1 La especialización internacional del trabajo
   8.2 La estabilización de los precios de los productos primarios.

---

* Tomado del Cuadro 2 de la versión en inglés.

DE LOS BENEFICIARIOS 1/

1. El consumidor:
   - 1.1 El consumidor en áreas urbanas
   - 1.7 Los que no tienen trabajo en áreas rurales
2. El productor:
   - 2.1 El productor grande de productos agrícolas
   - 2.4 El productos de insumos o servicios agrícolas
3. El trabajador:
   - 3.1 Los trabajadores en áreas urbanas
   - 3.7 Los trabajadores en áreas rurales
4. El intermediario
   - 4.1 Por producto
   - 4.2 Por insumo
5. El sector público
   - 5.1 La tesorería
   - 5.2 Los empleados públicos
6. La nación
   - 6.1 Areas rurales
   - 6.2 áreas urbanas
   - 6.3 regiones
7. Entidades extra-nacionales
   - 7.1 Otros países
   - 7.2 Multinacionales

DE LA PARTICIPACION INSTITUCIONAL 2/

1. Del sector público
   - 1.1 Electoral
   - 1.2 Ejecutivo
     - 1.2.1 Presidencia
     - 1.2.5 Ministerio de Agricultura
   - 1.3 Legislativa
     - 1.3.1 Cortes Generales
     - 1.3.2 Tribunales de Recursos Naturales
   - 1.4 Descentralizado
     - 1.4.1 Empresas públicas
     - 1.4.6 Consejos
2. Del sector privado
   - 2.1 Cooperativas de consumidores
   - 2.10 Campesinos y sus familias

1/ Del cuadro 3
2/ Del cuadro 4

FORMAS DE PARTICIPACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRICOLA 1/

1. En la toma de decisiones
   - 1.1 Imponer
   - 1.9 Proponer
2. Apoyo técnico
   - 2.1 Evaluación
   - 2.7 Comentarios
3. Apoyo Institucional
   - 3.1 Organización
   - 3.5 Participación
4. Apoyo administrativo
   - 4.1 Ejecución
   - 4.2 Supervisión

AUTORIDAD CON LA CUAL EL SISTEMA DE PLANIFICACION PARTICIPA EN LA ESPECIFICACION DE LAS POLITICAS 2/

1. Por Ley, Decreto o Resolución
2. A pedido de otros organismos
3. Sin solicitud previa

LAS ETAPAS DE LA ESPECIFICACION DE LAS POLITICAS AGRICOLAS 3/

1. Etapa de gestión
2. Etapa de planificación
3. Etapa de ejecución
4. Etapa de evaluación y ajuste.

1/ Del cuadro 5
2/ Del cuadro 6
3/ Del cuadro 7

ASPECTOS QUE DEBEN SER TRATADOS EN LA ESPECIFICACION DE LAS POLITICAS AGRICOLAS 1/

1. Consistencia con el Plan a Mediano Plazo
   - 1.1 Respecto a objetivos basicos
   - 1.8 Respecto a los casos de las fuentes financieras
2. El impacto politico
   - 2.2 Grupos con poder politicos
   - 2.3 Grupos politicamente marginados
3. Aspectos legales
   - 3.1 La existencia de la autoridad legal para ejecutar la politica contemplada
4. Aspectos sociales
   - 4.1 Justificacion del nivel y la distribucion de los beneficios
   - 4.2 Justificacion del nivel y la distribucion de los costos
5. Aspectos economicos
   - 5.1 Impacto en el sector agricola
   - 5.8 Impactos indirectos
6. Aspectos financieros
   - 6.1 Requerimientos financieros
   - 6.6 Reestructuracion del presupuesto
7. Aspectos tecnicos
   - 7.1 Justificación de la tecnología
   - 7.6 Justificación del tamaño
8. Aspectos Institucionales
   - 8.1 Reestructuración institucional
   - 8.4 Reestructuración de la participación
9. Aspectos administrativos
   - 9.1 Evaluación y revisión de la dirección de recursos humanos;
   - 9.5 Evaluación y revisión de procedimientos administrativos.

1/ Del Cuadro 8.

LOS RECURSOS REQUERIDOS*

	Forma de participación			
	Toma de decisión	Apoyo Técnico	Apoyo Institucional	Apoyo Administrativo
1. Días calendario				
1.1 Permitido				
1.2 Previsto				
1.3 Requerido				
2. Recursos humanos				
2.1 Ejecutivo				
2.2 Técnicos				
2.3 Administrativos				
3. Información				
3.1 Apta para uso inmediato				
3.2 Disponible previa elaboración				
3.3 Disponible previa investigación				
4. Calidad de recursos humanos				
4.1 Apta para responsabilidad actual				
4.2 Apta previa experiencia adicional				
4.3 Apta previo entrenamiento adicional				

* Del cuadro 9.

LA MEDICION DEL PRODUCTO DE LAS POLITICAS AGRICOLAS 1/

1. Unidades de contabilidad simples:
   - 1.1 kilómetros
   - 1.6 dólares
2. Unidades de contabilidad institucionales
   - 2.1 trabajadores
   - 2.2 familias
   - 2.3 empresas
   - 2.4 etc.
3. Unidades de contabilidad compuestas
   - 3.1 $/trabajador
   - 3.2 $/familia
   - .
   - .
   - .
   - 3.12 $/tonelada-kilómetro
   - .
   - .
   - .
   - 3.14 ha./familia
   - 3.15 etc.

CLASIFICACION DE GASTOS POR OBJETO 2/

1. Servicios personales
   - 1.1 sueldos y salarios
   - 1.2 beneficios sociales
2. Servicios y Abastecimiento
   - 2.1 viajes y transportes
   - .
   - .
   - .
   - 2.6 materiales de oficina
3. Gastos de capital
   - 3.1 equipo
   - .
   - .
   - .
   - 3.3 inversiones y préstamos
4. Donaciones y contribuciones
   - 4.1 donaciones
   - 4.2 intereses y dividendos

1/ Del cuadro 11

2/ Del cuadro 12.

Aspectos de la Política de Planificación en relación con la Interpretación del Plan a Mediano Plazo, y la preparacion del Plan Anual, el Presupuesto Anual y de la Evaluacion periodica del Plan

MEDIDAS DE POLITICA	Plan a mediano plazo	Plan anual Operacional	Presupuesto anual	Evaluación periódica del plan
1. Es esta politica considerada en la preparacion del Plan, o en su interpretación?				
2. Quién tiene la responsabilidad de ejecución de esta política?				
3. Cuál es el rol del Sistema de Planificación Agrícola en esta política?				
3.1 Rol de "Toma de Decisiones"				
3.1.1 Objetivos				
3.1.2 Metas				
3.1.3 Disponibilidad de recursos				
3.2 Rol de Apoyo Técnico				
3.2.1 Manuales				
3.2.2 Información estadística				
3.2.3 Investigación				
3.2.4 Revisión				
3.2.5 Edición				
3.3 Rol de Organización				
3.3.1 Listado de Actividades en el tiempo				
3.3.2 Reuniones de organización				
3.3.3 Otros				
4. Cómo se determinaron las metas?				
4.1 Autónomamente				
4.1.1 Arbitrariamente				
4.1.2 En la forma deseada, pero no necesariamente factible				
4.1.3 Factible, considerando los recursos presupuestales				
4.1.4 Considerando usos alternativos de los recursos presupuestales limitados				

4.1.5 Como una extrapolación de la experiencia reciente
4.1.6 Tomando en cuenta aspectos adversos o desarrollos favorables fuera del control de la dependencia correspondiente
4.1.7 Otros

4.2 En Coordinación
4.2.1 Con el sistema de planificación agrícola
4.2.2 Otras entidades del Sector Público
4.2.3 Otras entidades del Sector Semi-Público
4.2.4 Otras entidades del Sector Privado
4.2.5 Otros

5. Cómo se relacionan las metas de esta política con los objetivos globales del Plan?
5.1 Directamente
5.2 Indirectamente
5.2.1 Con posibilidades de cuantificación
5.2.2 Su cuantificación sería muy difícil

6. Cómo se relacionan los insumos de la política son sus metas?
6.1 No se relacionan
6.1.1 Los insumos de la política planificada reflejan la continuación de la experiencia reciente
6.1.2 Reflejan los posibles recursos disponibles
6.1.3 Otros
6.2 Se relacionan
6.2.1 A través del presupuesto
6.2.2 A través de unidades contables estandarizadas
6.2.3 Estimación a juicio personal
6.2.4 Otros

7. La Planificación de la Política contempla cualesquiera de los siguientes pasos
   - 7.1 Investigación
   - 7.2 Análisis
   - 7.3 Revisión
   - 7.4 Evaluación
   - 7.5 Análisis de costo-beneficio social
   - 7.6 Otros
8. La Planificación de la política utiliza algunas de las siguientes técnicas especiales
   - 8.1 Marco Lógico
   - 8.2 Presupuestación
   - 8.3 Mapeo de rutas críticas
   - 8.4 Cuestionarios
   - 8.5 Otros
9. Planificación de la Política, utiliza algunas de las siguientes herramientas estándares de planeamiento
   - 9.1 Principios de micro-economía aplicada
   - 9.2 Principios de macro-economíca "
   - 9.3 Análisis econométrico
   - 9.4 Cuentas Nacionales y del sector agríc.
   - 9.5 Sistemas de balance de materiales
   - 9.6 Análisis de insumo-producto
   - 9.7 Análisis costo-beneficio social
   - 9.8 Modelos integrales del sector agríc.
     - 9.8.1 Modelos simulados
     - 9.8.2 Modelos de programación Lineal
     - 9.8.3 Modelos micro-macro
   - 9.9 Modelos de mercados independientes
   - 9.10 Modelos de mercados interrelacionados
   - 9.11 Técnicas de proyección democráfica
   - 9.12 Otros
10. Qué tipo de datos provee la base informativa para la planificación de la política?
    - 10.1 Datos no publicados, sistemáticamente recopilados

MEDIDAS DE POLITICA:	Plan a mediano plazo	Plan anual Operacional	Presupuesto anual	Evaluación periódica del plan
10.2 Datos especiales ad-hoc				
10.3 Estudio de casos				
10.4 Estudios de factibilidad				
10.5 Estudios especiales e informes				
10.6 Encuestas				
10.7 Censos				
10.8 estadísticas agrícolas				
10.9 Información presupuestal				
10.10 Otros				
11. Cuáles son las principales limitaciones al respecto sobre la preparación de planes o su implementación				
11.1 Muy poco tiempo				
11.2 Falta de información				
11.3 Falta de metodologías				
11.4 Falta de investigación previa				
11.5 Falta de recursos profesionales				
11.6 Falta de cooperación inter-institucional				
11.7 Falta de coordinación inter-institucional				
11.8 Falta de instrucciones				
11.9 Falta de prioridad				
11.10 Falta de investigación preliminar necesaria				
11.11 Otros.				

ON THE ADMINISTRATION AND ANALYSIS OF AGRICULTURAL POLICIES

H. Van de Wetering*

TABLE OF CONTENTS

	Page
Introduction	28
Taxonomic analysis of agricultural policies	30
Planning and policy objectives	51
The beneficiaries of agricultural policies	52
The structure of institutional participation	53
The role of the agricultural planning system	54
Aspects on which the planning system must make decisions	56
Required resources for effective planning and policy specification	57
Estimating the incidence of agricultural policies on social accepted objectives	58
The substitution of proxy variables for social objectives	60
A summary of the principal steps involved in the specification of agricultural policies	61

INTRODUCTION

A planning office is normally engaged in two basic types of activities. The first group of activities refers to the preparation of plan documents, such as the Medium Term Development Plan, the Annual Operational Plan, and the Budget. The second group of activities is that of participating in agricultural policy decision-making. These two groups of basic activities are not independent. Ideally, they should be reinforcing. Participation in agricultural policy decision-making provides essential experience for plan document preparation. On the other hand, formally approved national development plans should serve as a constant guide in agricultural policy decision-making.

(*) Professor of Economics. Iowa State University.
Paper presented at the Seminar on the Administration of Agricultural Policy, Antigua, Guatemala, June 1 - 3, 1978

In reality, we often observe a divorce between the agricultural policies implied in formally approved National Development Plans and agricultural policies as implemented. The Inter-American Institute of Agricultural Sciences (IICA) organized this seminar in the belief that this separation between plans and policies is regrettable and unnecessary. It believes that this separation can be resolved by assigning an enlarged institutional responsibility to the Agricultural Sector Planning Officers at the sectoral, institutional and regional level.

This paper, therefore, makes the basic normative assumption that the agricultural sector planning office(s) should play an important innovative and leadership role in agricultural planning and policy analysis, even if they actually do not play such a role.

It assumes that the planning offices have a normative set of objectives for agricultural development, even when actual objectives may differ. It implies that planning offices have a preference for certain policy areas rather than others, and it implies that planning offices have definite ideas as to how public sector resources should be allocated for agricultural development. It furthermore implies that planning offices are rational, in the sense that the choice and intensity of the policy levels correspond to the set and level of objectives chosen.

An effective planning office must, therefore, have two roles, that of referee and that of player. As a referee it must mediate the reconciliation of multiple objectives with their corresponding instruments given limited financial and human resources at the disposal of the public sector. As a player it must see to it that its own doctrine as to the objectives of development and consequent desirable

---

The sectoral office could be part of the National Planning Office, the Ministry of Agriculture, or both. The institutional planning offices are part of the national headquarters of the different organizations comprised by the public agricultural sector. The regional offices are part of the regional headquarters of the organization referred to above.

instrumentation gets a fair hearing and acceptance.

The role of referee requires technical expertise and organizational ability. The role of player stresses the political leadership role of the planning office. It must exercise an important innovative role both as a referee and as player. The issue to be explained in this paper is how the agricultural planning system can go about this in a systematic fashion.

TAXONOMIC ANALYSIS OF AGRICULTURAL POLICIES

The key idea is a simple one. It assumes that participation in decision-making and planning requires knowledge about the current activities of the institutions that comprise the public agricultural sector. It assumes that information relative to these activities should be gathered in a systematic and continuous manner, and that such information should be related to the actual proposed role of the agricultural system and the nature of its outputs. Table 1 contains a typology of agricultural policies[2] that affect agriculture related outputs, inputs and services. We have constructed a preliminary list of 191 such measures. This list is evidently not complete, but our expectation is that the agricultural policy[3] of most countries can be adequately described by less than this.

---

[2]: Policy. A specific decision (or set of decisions) designed to carry out a chosen set of actions.

[3]. Agricultural polity. The totality of decisions originated in the institutions belonging to the public agricultural sector or public non-agricultural sector that affect the private agricultural sector and the private non-agricultural sector. These can be of four types:

3.1. Decisions originated in institutions belonging to the public agricultural sector that affect the private agricultural sector.

3.2. Decisions originated in institutions belonging to the public agricultural sector that affect the private non-agricultural sector.

3.3. Decisions originated in institutions belonging to the public non-agricultural sector that affect the private agricultural sector.

3.4. Decisions originated in institutions belonging to the public non-agricultural sector that affect the private non-agricultural sector.

Table 1: A Typology of Agricultural Policies

		MEASURES THAT AFFECT THE OWNERSHIP OF AGRICULTURE RELATED OUTPUTS, INPUTS, AND SERVICES		
		through decree	through incen-tives	through direct partici-pation
		1. requisitioning 2. expropriation 3. revocation 4. participation 5. security of tenure 6. security of title	7. group farming 8. production cooperatives 9. parcellation 10. consolidation 11. shed farming	12. reversion of title 13. establishment of sec. parts 14. measures against urban sprawl 15. alignment of agricul. land
Outputs				
Crops and products	1			
Livestock and products	2			
Fisheries and products	3			
Forestry and products	4			
Inputs				
Land	5			
Water	6			
Labor	7			
Capital				
Buildings and eqpt.	8			
Machinery and tools	9			
Livestock	10			
Permanent crops	11			
Industrial inputs				
Fertilizers	12			
Feeds and concentrates	13			
Plant protection	14			
Veterinary	15			
Seeds and plants	16			
Forage	17			
Services				
Marketing				
Transport	18			
Storage	19			
Processing	20			
[illegible]	[illegible]			
Retailing	22			
Financial				
Credit	23			
Management				
Technical	24			
Economic	25			
Organizational	26			

Table 1 (cont.)

Outputs	
Crops and products	1
Livestock and products	2
Fisheries and products	3
Forestry and products	4
Inputs	
Land	5
Water	6
Labor	7
Capital	
Buildings and eqpt.	8
Machinery and tools	9
Livestock	10
Permanent crops	11
Industrial inputs	
Fertilizers	12
Feeds and concentrates	13
Plant protection	14
Veterinary	15
Seeds and plants	16
Forage	17
Services	
Marketing	
Transport	18
Storage	19
Processing	20
Wholesaling	21
Retailing	22
Financial	
Credit	23
Management	
Technical	24
Economic	25

MEASURES THAT AFFECT THE PRODUCTION AND SUPPLY OF AGRICULTURE RELATED OUTPUTS, INPUTS, AND SERVICES

through decree	16. crop production quotas 17. slaughter restrictions 18. fishing calendars 19. contracts and concessions 20. rights and authorizations 21. conscription 22. land retirement schemes 23. health and phytosanitary reg.
through the provision of incentives	24. general price increase 25. selective price increases 26. price stabilization 27. crop insurance 28. minimum price guarantees 29. fixed price guarantees 30. land improvement subsidies 31. water improvement subsidies 32. capital improvement subsidies 33. agri-business tax exemptions 34. agri-business prodct. subsidies 35. agri-business capit. grants 36. government guaranteed lending 37. import tariffs and levies 38. import quotas and prohibitions 39. minimum import prices 40. import licensing 41. exchange rate policy 42. milling and mixing ratios
through direct participation of the public sector	43. state commodity prodct. bodies 44. state input prodct. bodies 45. state retailing bodies 46. state wholesaling bodies 47. state import trading bodies 48. farmer coop. input product. 49. farmer coop. wholesaling 50. farmer coop. trading 51. farmer coop credit 52. statutory marketing boards 53. state credit 54. government investment guarantees 55. multilateral food secur. agrmts. 56. regional int. trade agrmts. 57. common markt. trade agrmts. 58. bilateral trade agreements 59. generalized systems of preferences 60. agricult. wage policy 61. landclearing, levelling, terracing 62. penetration roads 63. integral colonization projects 64. integral irrigation projects 65. simple irrigation projects 66. river defense and flood control 67. drainage and desalination 68. national population policy 69. resource mobility between regions 70. resource mobility between farms 71. distribution of improved livestock 72. distribution of improved plants 73. distribution of improved seeds 74. promotional fertilizer distrib. 75. promotional pesticide distrib. 76. promotional herbicide distrib. 77. animal health campaigns 78. pest control campaigns 79. phytosanitary campaigns 80. construction and maint. of roads 81. constrct. and operat. of plants 82. technical advisory services 83. economic advisory services 84. organizational advisory services 85. management advisory services 86. training of farm workers 87. training of farm operators

Table 1 (cont.)

Outputs	
Crops and products	1
Livestock and products	2
Fisheries and products	3
Forestry and products	4
Inputs	
Land	5
Water	6
Labor	7
Capital	
Buildings and eqpt.	8
Machinery and tools	9
Livestock	10
Permanent crops	11
Industrial inputs	
Fertilizers	12
Feeds and concentrates	13
Plant protection	14
Veterinary	15
Seeds and plants	16
Forage	17
Services	
Marketing	
Transport	18
Storage	19
Processing	20
Wholesaling	21
Retailing	22
Financial	
Credit	23
Management	

88.	selective price controls	through decree
89.	rationing and quotas	
90.	consumption calendars	
91.	milling and mixing ratios	
92.	domestic consumption quotas	
93.	export embargos	
94.	land use quotas and legislation	
95.	water use quotas and legislation	
96.	labor use quotas and legislation	
97.	fertilizer distrib. quotas	
98.	feeds distrib. quotas	
99.	credit distrib. quotas	
100.	advisory serv. distrib. quotas	
101.	rent controls and tenancy legisl.	
102.	water tariffs	
103.	minimum wage legislation	
104.	freight controls	
105.	wholesale markup controls	
106.	retail sale markup controls	
107.	interest rate ceilings	
108.	selective price increases	through the provision of incentives
109.	consumer price subsidies	
110.	commodity, deficiency payments	
111.	rent subsidies	
112.	water tariff subsidies	
113.	employment subsidies	
114.	interest rate subsidies	
115.	build. and equpt. subsidies	
116.	mechanization subsidies	
117.	improved livestock subsidies	
118.	improved perm. crop subsidies	
119.	fertilizer use subsidy	
120.	plant protection use subsidies	
121.	veterinary medicine subsidies	
122.	improved seeds subsidies	
123.	transportation subsidies	
124.	storage subsidies	
125.	processing subsidies	
126.	wholesaling subsidies	
127.	retailing subsidies	
128.	export taxes	
129.	export licensing	
130.	export quotas and embargos	
131.	export subsidies	
132.	exchange rate policy	
133.	foreign exchange allocation	
134.	general monetary and fiscal policy	
135.	general income policy	
136.	state [illegible]	[illegible]
137.	state input distrib. organs	
138.	statutory outlawing [illegible]	
139.	food reserve management	
140.	regional trade agreements	
141.	common market trade agreements	
142.	bilateral trade agreements	
143.	generalized systems of preferences	
144.	special marketing programs	
145.	concessional food purchase agreements	
146.	land use [illegible]	
147.	water use [illegible]	
148.	offfarm employment strategies	
149.	agr. [illegible]	
150.	agr. [illegible]	
151.	agr. [illegible]	
152.	agr. [illegible]	
153.	agr. [illegible]	
154.	agr. [illegible]	
155.	agr. [illegible]	
156.	[illegible]	
157.	[illegible]	
158.	[illegible]	
159.	[illegible]	
160.	[illegible]	

Table 1 (cont.)

		MEASURES THAT AFFECT THE IMPROVEMENT OR PRESERVATION OF THE QUALITY OF AGRICULTURE RELATED OUTPUTS, INPUTS, AND SERVICES																												
		through decree											thru incentives	through direct public sector participation																
		163. establishing grades and standards	164. soil conservation legislation	165. water conservation legislation	166. rural area primary schooling	167. rural area secondary schooling	168. animal health regulations	169. phyto-sanitary regulations	170. mixing and milling ratios	171. measures against agric. pollution	172. measures against industr. pollution	173. control of chem. resid. in foods	174. penalties and premiums for non-observance of quality related grades, standards and practices	175. research in human nutrition	176. research in soils	177. research in water resources	178. research in civil engineering	179. research in mechanization	180. research in animal nutrition	181. research in animal genetics	182. research in animal health	183. research in plant nutrition	184. research in plant genetics	185. research in plant health	186. research in forestry	187. research in fisheries	188. research in processing	189. research in agric. economics	190. higher agric. education	191. international technical cooperation
Outputs																														
Crops and products	1																													
Livestock and products	2																													
Fisheries and products	3																													
Forestry and products	4																													
Inputs																														
Land	5																													
Water	6																													
Labor	7																													
Capital																														
Buildings and eqpt.	8																													
Machinery and tools	9																													
Livestock	10																													
Permanent crops	11																													
Industrial inputs																														
Fertilizers	12																													
Feeds and concentrates	13																													
Plant protection	14																													
Veterinary	15																													
Seeds and plants	16																													
Forage	17																													
Services																														
Marketing																														
Transport	18																													
Storage	19																													
Processing	20																													
Wholesaling	21																													
Retailing	22																													
Financial																														
Credit	23																													
Management																														
Technical	24																													
Economic	25																													
Organizational	26																													

If in addition we should focus on the more important policies, such a list would be even shorter. The purpose of the list is primarily to sensitize the planner to the possible range of agricultural policies.

Policies are defined relative to one or more of 26 selected agriculture related outputs, inputs and services. Fisheries and forestry are considered as part of the agricultural sector, but participants may choose to adopt a different definition. Agricultural services focus on marketing, financial and management services. The output of the marketing sector is considered here as a service. Such services are considered to be an integral part of the producer-consumer linkages. Corresponding policy measures are amply represented, as they should be, in the list of 191 policy measures.

The potential number of matrix entries is 26 x 191 or 4966 specific policy measures. Additional commodity and commodity classifications increase the above number. On the other hand, many policy measures are output, input or service specific and diminish the above number. However, one conclusion holds; i.e., that for each country, one will very likely encounter a large and very diverse number of agricultural policies. It follows that the coordination of agricultural policy is therefore difficult, if not impossible. It also follows that if such policies are to be evaluated, singly or in combination, by means of analytical tools, one will very likely need a variety of such tools. Indeed some of them may not yet exist, or if in existence, have not been applied as yet.

A comprenhensive sector policy review, in principle, could give a description and recommendation for each or selected matrix elements of Table 1. But one need not have so ambitious an objective. For each country one could consider a yes/no answer for each of the intersections. This could be augmented by a subjective evaluation as to its importance, or objectively in terms of public funds committed to that policy. Such a procedure would show the thrust of agricultural policy measures for a country. It would permit interesting comparisons between countries, and give some quantitative sbustance to the commitment of IICA countries to agricultural development. Agricultural policies can be grouped in various ways. In Table 1, we have adopted a classification which is particularly useful for economic analysis. The underlying concepts are those of the production, distribution and demand for outputs, inputs and services The policies then can be classified into four broad groups:

1. measures that affect the ownership of agriculture related outputs, inputs and services;
2. measures that affect the production and supply of agriculture related outputs, inputs and services;
3. measures that affect the demand, distribution and allocation of agriculture related outputs, inputs and services;
4. measures that affect the improvement or preservation of the quality of agriculture related outputs, inputs and services.

For purposes of planning, it is also very important to be explicit about their basic mode of implementation:

1. through decree of similar legal dispositions;
2. through incentives;
3. through direct public sector participation in the production of outputs, inputs and services.

Indicative planning will typically concentrate on policy incentives, but a majority of agricultural planners would favor an increased emphasis on implementation through legal disposition or through direct public sector participation. Agricultural planners must develop a capability of assessing the relative merits of these modes of implementation as related to specific policies. The fundamental changes between successive development plans can often be summarized in terms of the relative emphasis given to above modes of policy implementation.

An alternative classification would match individual policies with the institutions who are, in first instance, responsible for them. Typically, these would be related to agricultural credit, extension, research, land and water administration, marketing and other organizations of the public agricultural sector. The financial and human resources of these organizations can be considered as allocated to individual policies. This provides and important quantifiable linkage between individual policies and the annual budget for the public agricultural sector. It thereby facilitates the preparation of the annual operational plan for the agricultural sector.

Above schemes of classifying agricultural policies are not the only ones. One could correlate, for example, the policies listed in Table 1 with the degree of decision-making participation of the agricultural planning system.

A very active agricultural planning system will be a participant in the decision-making process of all agricultural policies. An incipient agricultural planning system might be in charge of one policy only; e.g., international technical cooperation. Other combinations are also possible. The agricultural planning system might have a big role or a small role with respect to important policy measures or similar roles with respect to non-important agricultural policy issues. A systematic set of questions directed at discovering the involvement of the agricultural planning system in policy making would be the obvious way in describing the role of agricultural planning in the different IICA countries.

Detailed knowledge about this role could serve as a diagnostic device to pinpoint the reasons as to why formally approved National Development Plans do not get implemented.

The reasons as to why plans do not get implemented are several, and will differ from one policy to another. They can nevertheless be considered as problems of the agricultural planning system in the tactitcal specification of the following aspects:

1. higher and lower order objectives (Table 2)
2. direct beneficiaries (Table 3)
3. institutional participation (Table 4)
4. forms in which the planning system participates (Table 5)
5. authority under which the planning system participates (Table 6)
6. phases in which the planning system participates (Table 7)
7. aspects on which the planning system must make decisions (Table 8)
8. required information and professional manpower (Table 9)
9. estimating the incidence of decisions (Table 10)
10. current levels of policy outputs (Table 11)
11. current levels of policy funding (Table 12)
12. current sources of policy funding (Table 12)

The above problem areas are related to plan and policy implementation. Success in overcoming obstacles in plan implementation is a prerequisite for realistic plan document preparation, such as the Medium Term Development Plan, the Annual Operational Plan and the Budget.

Table 2: THE OBJECTIVES OF AGRICULTURAL POLICY

1. Consumption objectives
   - 1.1 provide the urban area consumer with a regular supply of quality products at reasonable prices
   - 1.2 protect the urban area low income consumer against increasing cost of basic foodstuffs
   - 1.3 provide the urban area consumer with access to basic foodstuffs outside a price guided exchange system
   - 1.4 provide for the adequate nutrition of nutritionally vulnerable groups in urban areas
   - 1.5 reduce the gap in the quality of the diet between urban and rural areas
   - 1.6 provide for adequate nutrition of the population in locally depressed areas
   - 1.7 provide the consumer with better information about prices and quality
   - 1.8 protect the consumer on sanitary and phytosanitary grounds

2. marketing objectives
   - 2.1 provide for the efficient and rational organization of transportation
   - 2.2 provide for the efficient and rational organization of storage
   - 2.3 provide for the efficient and rational organization of processing
   - 2.4 provide for the efficient and rational organization of wholesaling
   - 2.5 provide for the efficient and rational organization of retailing
   - 2.6 provide for the stimulation of competition and orderly marketing
   - 2.7 provide for the control and supervision of market power

3. production objectives
   - 3.1 to adjust production to demand
   - 3.2 to fully utilize available agricultural resources
   - 3.3 to improve the productivity of available agricultural resources

3.4 to provide for increased availability of agricultural resources
3.5 to provide for increased availability of agricultural outputs, inputs, and services
3.6 to improve the quality of the commodities, inputs, and services used

4. ownership and property rights
4.1 to provide for a more equal distribution of the ownership of land
4.2 to provide for a more equal access to the uses of natural resources such as water, fisheries, and forestry
4.3 to provide for the stability of property rights
4.4 to provide for farms structures which are economically viable and socially desirable
4.5 to provide for a more quitable distribution of land related income in joint-tenancy structures
4.6 to integrate farm structures with planner overall regional structural adjustments

5. agriculture related income objectives
5.1 to reduce inter-sectoral income disparities
5.2 to reduce inter-regional income disparities
5.3 to provide for a socially desirable compensation for land
5.4 to provide for a socially desirable compensation for labor
5.5 to provide adequate income earning opportunities for the agricultural labor force
5.6 to stabilize farm incomes

6. rural area development objectives
6.1 to facilitate structural agricultural adjustment parallel to regional and national development
6.2 to improve the quality of rural life
6.3 to preserve the quality of the rural environment

7. national development objectives
7.1 to contribute towards capital formation in agriculture and agriculture related industries
7.2 to provide for an investable surplus in the non-agriculture sector

7.3 to contribute towards the formation and empooyment of human capital in agriculture and its possible utilization in the non-agricultural sector
7.4 to provide for foreign exchange earnings
7.5 to contribute towards public revenues
7.6 to provide for self sufficiency in basic food-stuffs

8. international development development objectives
8.1 to contribute towards the international specialization of production
8.2 to contribute towards world wide security and stability of food supplies

Table 3: THE BENEFICIARIES OF AGRICULTURAL POLICY

1. The consumer
   - 1.1 the consumer in urban areas
   - 1.2 the low income consumer in urban areas
   - 1.3 the unemployed in urban areas
   - 1.4 the nutritionally vulnerable in urban areas
   - 1.5 the consumer in rural areas
   - 1.6 the low income consumer in rural areas
   - 1.7 the unemployed in rural areas

2. the owner-producer
   - 2.1 the owner-operator of large farms
   - 2.2 the owner-operator of family farms
   - 2.3 the owner-operator of subsistence farms
   - 2.4 the owners of agribusiness concerns

3. the worker
   - 3.1 the employed worker in rural areas
   - 3.2 the unemployed worker in rural areas

4. the middleman
   - 4.1 commodity trade groups
   - 4.2 input trade groups

5. the public sector
   - 5.1 the treasury
   - 5.2 civil service employees

6. the nation
   - 6.1 rural areas
   - 6.2 urban areas
   - 6.3 regions

7. extra-national entities
   - 7.1 other IICA countries
   - 7.2 multinational corporations

Table 4. A GENERAL LIST OF INSTITUTIONS THAT PARTICIPATE IN THE PROMOTION, PLANNING, IMPLEMENTATION, AND EVALUATION OF AGRICULTURAL POLICY MEASURES

1. Public Sector Bodies
   - 1.1 Elective
     - 1.1.1 National
       - General
       - Food and agriculture related committees
     - 1.1.2 State
       - General
       - Food and agriculture related committees
     - 1.1.3 Municipal
       - General
       - Food and agriculture related committees
   - 1.2 Executive
     - 1.2.1 Presidency;
     - 1.2.2 Cabinet
     - 1.2.3 National Planning System
       - General
       - Food and agriculture related offices and committees
     - 1.2.4 Ministries
       - Finance
         - General
         - Food and agriculture related offices and committees
       - Commerce
         - General
         - Food and agriculture related offices and committees
       - Industry
         - General
         - Food and agriculture related offices and committees
       - Education
         - General
         - Food and agriculture related offices and committees
       - Health
         - General
         - Food and agriculture related offices and committees

1.2.5 Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries
- Regionally delineated entities
  - General
  - Agricultural planning related offices and committees
- Functionally delineated entities
  - General
  - Agricultural planning related offices and committees
- Agricultural planning office

1.3 Judicial
- 1.3.1 General
- 1.3.2 Courts specifically designed to deal with food and agriculture related matters

1.4 Quasi-autonomous
- 1.4.1 Public corporations
  - General
  - Food and agriculture related
- 1.4.2 Statutory marketing boards
- 1.4.3 Food and agriculture related research institutes
- 1.4.4 Agricultural universities
- 1.4.5 Banking and credit institutions
  - General
  - Food and agriculture related
- 1.4.6 Appointive
  - Permanent concils
  - Ad-hoc committees

2. Private sector bodies
- 2.1 Consumers' organizations
- 2.2 Farmers' organizations
- 2.3 Workers' organizations
- 2.4 Professional organizations
- 2.5 Commodity group associations
- 2.6 Input group associations
- 2.7 Marketing group associations
- 2.8 Regional group associations
- 2.9 Local community organizations
- 2.10 Individual farmers and their families

Table 5: FORMS IN WHICH THE AGRICULTURAL PLANNING SYSTEM PARTICIPATES IN AGRICULTURAL POLICY DECISION MAKING

1. Decision making roles
   - 1.1 to impose
   - 1.2 to resolve
   - 1.3 to vote
   - 1.4 to approve
   - 1.5 to agree
   - 1.6 to consent
   - 1.7 to advise
   - 1.8 to propose
   - 1.9 to react to
2. Expertise supporting role
   - 2.1 to evaluate
   - 2.2 to review
   - 2.3 to analyze
   - 2.4 to research
   - 2.5 to report
   - 2.6 to inform
   - 2.7 to comment
3. Organizational support
   - 3.1 to organize
   - 3.2 to coordinate
   - 3.3 to delegate
   - 3.4 to cooperate
   - 3.5 to participate
4. Administrative support
   - 4.1 to implement
   - 4.2 to supervise

Table 6: STATUS OF THE PARTICIPATION OF THE AGRICULTURAL PLANNING SYSTEM IN AGRICULTURAL POLICY DECISION-MAKING

1. Required by law, statute or disposition
2. Requested by other bodies
3. Offered without solicitation

Table 7: PHASES OF THE AGRICULTURAL POLICY-MAKING PROCESS WHICH INVOLVE THE PARTICIPATION OF THE AGRICULTURAL PLANNING SYSTEM

1. The idea or formative stage
2. The planning stage
3. The implementation stage
4. Evaluation

Table 8: ASPECTS OF AGRICULTURAL POLICY DECISIONS WHICH INVOLVE THE PARTICIPATION OF THE AGRICULTURAL PLANNING SYSTEM

1. Consistency with the medium term development plan
   - 1.1 incidence of the decision on agriculture's planned contribution to national welfare
   - 1.2 incidence on the planned reorientation of institutions in the private agr. sector
   - 1.3 incidence on the planned reorientation of institutions in the public agr. sector
   - 1.4 incidence on planned protection of consumer welfare in urban areas
   - 1.5 incidence on planned protection of producer welfare in urban areas
   - 1.6 incidence on planned protection of otherwise vulnerable population groups
   - 1.7 incidence on planned targets of the sources and uses of agric. outputs, inputs & services
   - 1.8 incidence on the planned targets of the sources and uses of private and public funds for agricultural and rural development

2. Political aspects
   - 2.1 incidence on politically powerful groups
   - 2.2 incidence on politically disadvantaged groups
   - 2.3 incidence on politically favored groups

3. Legal aspects
   - 3.1 evaluation of proposed enabling legislation underlying agricultural policy decisions

4. Social aspects
   - 4.1 justification of the amount and distribution of the benefits associated with the decision
   - 4.2 justification of the amount and distribution of the costs associated with the decision

5. Economic aspects
   - 5.1 incidence of the decision on the sector
   - 5.2 incidence of the decision on other sectors
   - 5.3 incidence of the decision on production
   - 5.4 incidence of the decision on imports
   - 5.5 incidence of the decision on consumption
   - 5.6 incidence of the decision on exports
   - 5.7 incidence of the decision on alternative uses of funds
   - 5.8 indirect effects

Table 8:

6. Budgetary and financial aspects
   - 6.1 estimation of budgetary and fin. requirements
   - 6.2 justification of budgetary & fin. requirements
   - 6.3 modification of budgetary & fin. requirements
   - 6.4 incorporation of budgetary & fin. requirements
   - 6.5 determination of sources of funds
   - 6.6 restructuring budgetary procedures

7. Technical aspects
   - 7.1 justification of research activity
   - 7.2 justification of production technology
   - 7.3 justification of production process
   - 7.4 justification of major physical structures
   - 7.5 justification of location
   - 7.6 justification of scale

8. Organizational
   - 8.1 restructuring of organization
   - 8.2 restructuring of authority
   - 8.3 restructuring of leadership
   - 8.4 restructuring of participation

9. Administrative
   - 9.1 evaluation & revision of personnel practices
   - 9.2 evaluation & revision of document practices
   - 9.3 evaluation & revision of accounting practices
   - 9.4 evaluation & revision of control practices
   - 9.5 revision of adquisition & sale practices

Table 9: ACTUAL AND OPTIMALLY REQUIRED TIME INFORMATION AND PROFESSIONAL MANPOWER REQUIREMENTS IN RELATION TO POLICY MEASURES INVOLVING THE AGRICULTURAL PLANNING SYSTEM

Policy measure: xxxx	Decision making roles								Expertise support roles						Organization roles					Admin. roles	
	1. to impose	2. to resolve	3. to vote	4. to approve	5. to agree	6. to consent	7. to advise	8. to propose	9. to react to	10. to evaluate	11. to review	12. to analyze	13. to research	14. to report	15. to inform	16. to comment	17. to organize	18. to coordinate	19. to delegate	20. to cooperate	21. to participate	22. to implement	23. to supervise
1. Decision participation time interval, in days																							
1.1 allowed																							
1.2 actual																							
1.3 optimal																							
2. Actual professional manpower allocation, in days																							
2.1 executives																							
2.2 technicians																							
2.3 administrative																							
3. Optimally required professional manpower allocation, in days																							
3.1 executives																							
3.2 technicians																							
3.3 administrative																							
4. Available information necessary for the specific role in decision participation																							
4.1 adequate or inadequate																							
4.1.1 relative to decision making role																							
4.1.2 relative to expertise supporting role																							
5. Optimally required information necessary for the specific role in decision participation																							
5.1 easy to obtain																							
5.2 available, but difficult to obtain																							
5.3 requires substantial research																							
6. Actual qualifications of the professional manpower relative to their specific role in decision participation																							
6.1 adequate																							
6.2 deficient																							

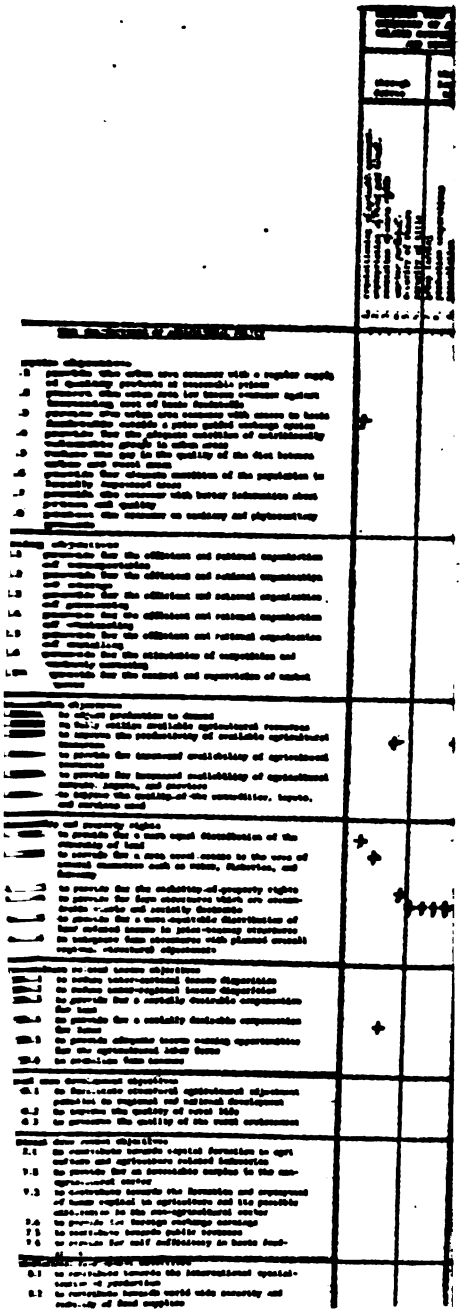


Table 11: THE DESCRIPTION OF POLICY MEASURES IN TERMS OF FIRST ORDER PHYSICAL, INSTITUTIONAL AND COMPOSITE OUTPUT ACCOUNTING UNITS

1. Simple output accounting units
   - 1.1 kilometers
   - 1.2 hectares
   - 1.3 cubic meters
   - 1.4 metric tons
   - 1.5 years
   - 1.6 dollars
   - 1.7 other

2. Institutional output acc. units
   - 2.1 workers
   - 2.2 families
   - 2.3 farms
   - 2.4 firms
   - 2.5 cooperatives
   - 2.6 other

3. Composite output accounting units
   - 3.1 $/worker
   - 3.2 $/family
   - 3.3 $/farm
   - 3.4 $/firm
   - 3.5 $/kilometer
   - 3.6 $/hectare
   - 3.7 $/cubic meter
   - 3.8 $/ton
   - 3.9 $/year
   - 3.10 $/$
   - 3.11 $/$-year
   - 3.12 $/ton-mile
   - 3.13 $/ton-year
   - 3.14 ha./family
   - 3.15 ton/year
   - 3.16 etc.

Table 12

OBJECT CLASSIFICATION ON PUBLIC EXPENDITURE AS RELATED TO AGRICULTURAL POLICIES

1.	Personal services and benefits	
	1.1	Personnel compensation
	1.2	Personnel benefits
	1.3	Benefits for former personnel
2.	Contractual services and supplies	
	2.1	Travel and transportation of persons
	2.2	Travel and transportation of things
	2.3	Rent, communications, utilities
	2.4	Printing and reproduction
	2.5	Other services
	2.6	Supplies and materials
3.	Acquisition of capital assets	
	3.1	Equipment
	3.2	Lands and structures
	3.3	Investment and loans
4.	Grants and fixed charges	
	4.1	Grants, subsidies, contributions
	4.2	Insurance claims and indemnities
	4.3	Interest and dividends
	4.4	Refunds

PLANNING AND POLICY OBJECTIVES

Table 2 provides a preliminary classification of the objectives of agricultural policy. They are related, at the first digit level, to consumption, marketing, production, ownership and property rights, agriculture related income objectives, rural area development, national development, and international development. For each of these objectives several important sub-goals have been enumerated; 44 in all. Missing from the above list is the triad of frequently listed macro objectives: growth, emplyment and equity. The objectives of Table 2 are close substitutesfor growth, employment and equity, but their precise interconnectedness is by no means easily established. The problem of goal disaggregation is of considerable practical and theoretical importance. It requires the existence of one ultimate goal; e.g., social welfare. It furthermore requires the measurability of the relative contribution of the attainment of sub-goals to this ultimate goal. The above scientific requirement cannot be fulfilled in agricultural planning unless social welfare is given a narrow interpretation as, for example, being equal to the sum of consumer's and producer's surpluses. But this definition leaves out important income distributional considerations, the issue of ownership and property rights, and other development objectives listed in Table 2.

The adoption of a social welfare criterion as mentioned above is therefore normative and cannot claim to be representative of the outcome of a collective decision-making process. Ideally, a formally approved National Development Plan can make such a claim But for it to be truly so, one must suppose the prior participation of all those affected; particularly representative groups of the private sector. The planning office has therefore an important role in the reconciliation of multiple objectives with ther corresponding policies given limited financial, human and organizational resources at the disposal of the public agricultural sector.

For the purposes of this conference we will assume the existence of a Medium Term Development Plan that meets the above criteria. A study of such a plan should give us the relative importance of the eight major objectives, and the several minor objectives mentioned under each of the major objectives. If a development plan does not mention selected major goals or minor goals we may assume that such goals enjoy no importance within the agricultural development strategy of the country concerned.

If, however, we assume that the existing development plan is less than ideal, then Table 2 would be a useful checklist for planners to determine as to whether selected objectives have been inadvertently overlooked. If we furthermore assume that planners may legitimately exercise a normative role, then the above checklist would be a simple device to order the relative priorities as to objectives as seen by the planning community. If existing objectives of agricultural development differ from those suggested by the planning system, then a first step has been taken to the subsequent reorientation of agricultural policy.

THE BENEFICIARIES OF AGRICULTURAL POLICIES

Agricultural planning must result in the improved well being of people. Table 3 list the beneficiaries of agricultural policy. They are respectively the consumer, the owner-producer, the worker, the middleman, the public sector, the nation and extranational entities. Each of these categories has subcategories; e.g., the nutritionally vulnerable in urban areas. Often policies are designed for and influenced by special interest groups who represent the main beneficiaries of such policies. On the other hand, no specific policy measures are designed to benefit the politically disadvantaged, such as the unemployed workers or consumers in rural areas. A systematic qualitative, but preferably quantitative, analysis of the incidence of agricultural policy measures by beneficiaries is a practical way of assessing the equity aspects of a contry's development strategy. Planning by objectives is fairly common in agricultural planning. Planning for and with the beneficiaries of agricultural policy is the exception. In the elaboration of an annual operational plan it might be a useful idea to start out with the clientele the plan hopes to reach as in Table 2. A subsequent step would cross-tabulate this with the objectives of agricultural policy as in Table 1. Such a cross-tabulation would provide for an improved qualitative assessment as to whom is going to be benefited by the attainment of the objectives suggested in Table 1.

THE STRUCTURE OF INSTITUTIONAL PARTICIPATION

Table 4 spells out the institutional structure of agricultural policy-making. It distinguishes between private sector bodies and public sector bodies. Within the latter, it recognizes elective, executive bodies, judicial and quasi-autonomous bodies. Each of these categories lends itself to further subclassification. The agricultural planning system encompasses food and agriculture related committees and agencies in all of the foregoing. Seminar participants might consider accepting a narrower base. The identification of the agricultural sector planning office as being synonymous with the totality of the agricultural planning system is, however,; not justifiable. This implies that the agricultural planning function 'per se' is occassionally widely diffused throughout the public sector. Individual components of the planning system may act rather independently of each other. For certain policies, and certain activities such as plan preparation, a considerable degree of coordination will be necessary.

Table 4 demonstrates that the agricultural planning system is but one participant in the policy-making process. It may also reveal that private sector bodies are but rarely consulted in the determination of policies that directly affect them, or whose successful accomplishment must depende on private sector participation. Most important, one will often find that the campesino's role in agricultural policy-making is marginal, contraty to the pious language of intent of many development plans.

Institutional development is an important aspect of agricultural policy. IICA is very much interested in strengthening the institutional capabilities of the agricultural planning systems of member countries. We are currently conducting a general survey of agricultural planning system in Latin America and the Caribbean. Several of the participants present here have participated in this survey, and we hope to have a final report ready for the Latin American and Caribbean Seminar on Agricultural Planning and Policy Analysis to be held in San Jose, Costa Rica, during the last week of November, 1978.

THE ROLE OF THE AGRICULTURAL PLANNING SYSTEM

Table 5 lists the forms in which the agricultural planning system participates in agricultural policy decision-making. These are respectively a decision-making role, an expertise supporting role, an organizational support role, and an administrative support role. Each of these categories has to be further defined so as to capture the true nature of the planning system's participation.

The strongest decision-making role is that where the planning system imposes a decision. The weakest decision-making role is that of reacting to a proposed decision. There are the intermediate possibilities of resolving, voting, approving, agreeing, consenting, advising or proposing. The planning office's decision-making role will be distributed among these nine roles; with perhaps the advisory role as the more frequent. If such is the case, then the planning system obviously cannot be held responsible for the successes or failures of the development plan. An interesting aspect of this conference would be to determine the optimal decision-making role for the planning system, as related to the policy measures in Table 1.

The planning system also has an expertise supporting role. These must be further defined. Evaluation of a polity presumes a substantital commitment in terms of time and professional resources. To comment on a decision is a more superficial expertise role. Intermediate combinations are that of policy review, analysis, research, reporting and ad-hoc communications. I would anticipate that the planning system rarely goes beyond comments on policy decisions. On the other hand, a good planning system will attempt to evaluate major agricultural policies, provided of course that no other agency does this on a systematic basis.

Planners often feel most comfortable in the organizational support role. It involves organization of meetings, coordination of activities and time schedules and document preparation. Cooperation with other institutions and participation in interagency and international committees. In some IICA countries above activities may absorb the major share of

the planning system's resources. It is also indicative of a minor role for the planning system.

The administrative support role of the planning system may relate to implementation and supervision. The planning system will typically have some implementation responsibilities; e.g., in the area of international technical cooperation. But this role in relation to major policies may be minor. A strong planning system must have at least a supervisory role in the implementation of major agricultural policies. It must, therefore, actively pursue an institutional profile with respect to the forms in which it participates in agricultural policy decision-making. The stronger this profile, the better the cances are that plans will get implemented.

Table 6 lists the authority under which the planning system participates in policy-making. Such participation can be required by law, statute, or disposition. It can be requested by other bodies, or it may be offered without solicitation. Agricultural planners typically like to stengthen their influence under the protective umbrella of specific laws and dispositions. A good test of the esteem in which agricultural planning is held would be through the number of requests it receives from other institutions in policy decision-making. A good test of the agressiveness of planners would be through measuring the number of cases it participates in policy-making without solicitation. Effective planning requires that the agricultural planners negotiate for the appropriate enabling authority with respect to their role in agricultural policy.

Table 7 lists the phases of the agricultural policy-making process which involve the participation of the agricultural planning system. This can be in the idea or formative stage, the planning stage, the implementation stage and the evaluation and reassessment stage. Typically, planning offices will be involved in all four stages, but with substantial differences in emphasis between stages and between policies. A strong planning system will have a major role in all four phases for most of the major agricultural policies. A weak planning office will be restricted to the planning stage for selected policies only. In the latter case, the potential benefits, but also the costs of potential mistakes, as related to planning are small., Effective planning requires that agricultural planners negotiate for an appropriate role vis a vis the four aspects mentioned above.

ASPECTS ON WHICH THE PLANNING SYSTEM MUST MAKE DECISIONS

Table 8 lists the aspects on which the planning system must make decisions. These are respectively the maintenance of consistency with the medium term plan, political aspects, legal aspects, social aspects, economic aspects, budgeting and financial aspects, technical aspects, organizational aspects, and administrative aspects. Each of the above categories carries a corresponding subclassification. The above list demostrates that planners must be capable of providing an input on a variety of aspects, and certainly not economic aspects only. It also explains as to why policy decision-making is not a strainghtforward application of economic techniques. Under many circumstances, political aspects will provide the major impetus for a decision, regardless of economic or budgetary feasibility. Planners themselves may be willing participants in this, because planners are often players on ideologically motivated teams. Planners by training may be technocrats, but in the exercise of their responsibilities they tend to become politicians. It raises the interesting issue as to the ideal qualifications for agricultural planners.

Table 8 also serves as a checklist of the aspects involved in the tactical specification of the policies and objectives pursued in the Medium Development Plan. In order that agricultural planners be effective in this role they must obviously negotiate for a proper institutional arrangement as mentioned under Table 4, the appropriate form of decision-making participation as mentioned under Table 5, the required authority as under Table 6, and the critical phase as mentioned under Table 7.

But granted all of the foregoing, the proper tactical specification of agricultural policies requires knowledge about the incidence of the proposed policy resources. The incidence is not related to economic aspects only. Of primary importance to planners should be the incidence on the medium term development. But political, social, and budgetary aspects cannot be ignored. The assumption is that planners do consider the consequences of what they are doing, although such an assumption might be questioned. A major question is as to how planners measure the incidence of policies. It can be descriptive or more thorough; i.e., involving

analysis. It can be on basis of prior experience or research. But it can also reflect untested opinions or research. Most often, however, it may reflect unwarranted normative expectations as to the efficacy of the proposed decision. Planners tend to under-estimate the friction and inertia of the world they are trying to change. This often leads to an over-estimation of the benefits of a policy and under-estimation of its costs. Responsible planning cannot divorce itself from economic realities.

REQUIRED RESOURCES FOR EFFECTIVE PLANNING AND POLICY SPECIFICATION

The authority to make decisions is not enough. There must also be the expertise to put it to good use. This requires the availability of time, professional manpower and information relative to the expected role of the agricultural planning system. Time es perhaps the scarcest resource in decision-making. The time allowed for reaching a decision is nevertheless often less than the time actually incurred. The optimally required time es often more than the actually incurred time. Similarly, there will often be a scarcity of qualified manpower; particularly at the executive level. Information on which to base a decision is often inadequate, and not easy to obtain. The actual qualifications of available manpower relative to their specific role in decision participation is often deficient.

In order that plans get implemented, the agricultural planning system must accept expanded responsibilities in policy decision-making. Table 9 can serve as a guide to the variables that constrain the effectiveness of the planning system from a resource point of view. Such an exercise can be carried out for individual policies but also for the total of policies which must be tactically specified by the agricultural planning system. My guess is that actually available resources to the agricultural planning offices in the IICA countries are not adequate relative to their responsibilities. It raises the interesting problem as to how a planning office can maximize its effectiveness through optimal internal management of its allocated reources.

The management of these resources implies that the agricultural planning system have definite priorities as to the several aspects of agricultural policy specifications mentioned in Table 1 through 9.

Such priorities should be arrived at through an explicit selection process. It should involve all the personnel of the agricultural planning system. It also forms a vehicle through which the doctrine and leadership of the agricultural planning system can be explained to the other organizations of the public agricultural sector.

ESTIMATING THE INCIDENCE OF AGRICULTURAL POLICIES ON SOCIALLY ACCEPTED OBJECTIVES

Estimation of the economic incidence of proposed policies is technically the most challanging aspect of agricultural planning. Table 10 presents a checklist of 191 questions as to the economic incidence of selected agricultural policies. In principle, a single agricultural policy will affect all major and minor objectives listed in the left-hand column of Table 10. The logic of this statement is supported by general equilibrium theory. But agricultural planners may have to be satisfied with something less. In Table 10 we selected that objective on which a given policy would have its inmmediate impact. We deliberately ignored the fact that policies have important indirect effects on other major or minor objectives. Usually the bulk of such indirect effects would be limited to one or two additional objectives. Should this not be so, then all objectives must be simultaneously matched with all policies. The coordination of agricultural policies would then serve the primary task of policy administration. The logical framework for a coordinated approach towards economic policy was originally elaborated by Professor Tinbergen, and has received considerable practical attention to the theory of macro-economic policy. But the application of this theory requires the existence of statistically estimable macro-economic models. Such models frequently contain a large number of endogenuous variables; i.e., variables representing the economic performance of the private sector. They normally contain few policy variables. After selecting a limited number of performance variables (e.g., employment, GNP, the price level) the problem of coordination (e.g., between monetary and fiscal policy) becomes, in principle, a simple exercise.

A number of logically validated large scale models of the agricultural sector have been constructed. None of these has been empirically validated. Virtually all concentrate on the modeling of the private sector including only a small number of the objectives and policies mencioned in Table 10. Such models therefore cannot assess the economic incidence of policies which a priori have been excluded from consideration.

A more practical approach is therefore to consider each important objective-instrument pairing separately. It requires the applications of core theoretic ideas as taught in the economics curricula of U.S., Latin American, and European graduate schools.

The approach is not without disadvantages. It enters into uncharted waters. Theorètical writings are available on most, but not all, of the objective-policy pairings indicated in TAnle 10. The translation of theoretical work into didactically easily understandable material is a major task in itself. Not all of such objective-instrument pairings have been the subject of applied research in the context of IICA countries. The conclusions of applied research cannot readily be transferred between one country and another. The theory needs to be tested anew, with updated date under specific country circumstances. The limitations on professional manpower and date are particularly noticeable in this respect.

It is nevertheless worth while to pursue the above idea on a reduced scale. Planning offices should analyze Table 10. They should provide a hierarchization of general and specific objectives. They should select those objective-instrument pairings which fall under the influence of the planning office relative to the most important objectives. They should then determine which of these objective-instrument pairings provide difficulties in terms of policy analysis. The should then ask which of these difficulties should become the subject matter of research. And which of these difficulties should become part of IICA's networking activities, in the sense that the country would welcome IICA technical assistance in resolving the difficulty.

IICA could subsequently select a sub-set these problems which can be handled by current LACPLAN[1] resources. Hopefully there would be some replication between countries so as to minimize the creative efforts involved. Correspondingly the time available for training or advisory assistance would increase.

[1] Proyecto Cooperativo IICA-AID-MSU-ISU sobre planificación agraria y análisis de política en los países latinoamericanos y del caribe.

Above paragraphs imply that the current fundamental technical problem in the tractical specification of agricultural policies lies in the economic analytical modeling of individual objective-policy pairings. Without such modeling, planning is bound to lose precision. It also offers an open invitation to the setting of unrealistic targets given the always limited resources at the disposal of the public agricultural sector.

THE SUBSTITUTION OF PROXY VARIABLES FOR SOCIAL OBJECTIVES

Given that one cannot easily ascertain the incidence of a policy on its inmediate social objective, one usually substitutes proxy variables for such objectives.

Table 11 provides a list of denominators in which the inmediate output of policies can be measured. They refer to institutional, physical and monetary accounting units,,and combinations thereof. The number of needed policy denominators is surprisingly small. It is of course quite another thing to obtain the planned and realized levels of policy aoutput expressed in one or more of these accounting units. Such measures the force with which a policy is being pursued. They can be expressed relative to toher aggregates, e.g., hectares under integral colonization projects (policy No. 63) as a percentage of total cultivated area; the amount of fertilizer subsidies as a percentage of fram income, etc. Such ratios lend themselves to international comparisons, and are helpful in giving agricultural policy a more sharply defined profile as between countries.

The policy out put figures should be collected for a recently completed accounting period, for example calendar year 1976. A larger period would be desirable so as to even out instability in year to year figures. This quantitative aspect of policy implementation is not always available, primarily because planners themselves neglect to collect such statistics. Supplementary date occasionally become available through international organizations such as the World Bank, the International Development Bank, the Agency for International Development, the Organization of American States and the United States Departmen of Agriculture. In addition, other bibliographically discoverable sources might be helpful.

Table 12 contains information about the level of funding of specified policy measures accroding to the United States object of expenditure classification. For our purposes we are interested in totals only, with transfer payments such as subsidies, etc., to be reported separately. The above information is regularly provided by the budget. There ar nevertheless several difficulties. The agricultural policy measures here discussed may fall under the authority of more than one budgetary entity. The Ministry of Agriculture's budget does not reflect all agricultural policies. Nor for a given policy will it necessarily reflect all associated expenditures, because other ministries or public sector bodies may also contribute.

Very likely then a substantial effort will have to be made to obtain such information. This type of information measures a goverment's commitment to agricultural development, specific objectives there under, and the means through which it hopes to achieve such objetives. Such information can be expressed in relative terms e.g., per hectare, per dollar of farm value added, per farm, per region, per product, etc. These relative ratios lend themselves to international comparisons, which can be used for further cross sectional analyses.

Table 12 also contains the sources of funding specified policy measures. These can be separated out by domestic and international sources. Domestic sources can be further divided between funds provided by the central government, own sources of funding or other. It should also spell out which policy measures are financed specifically by tax revenue related to agriculture related outputs, inputs and services, for certain IICA countries agriculture is going to be a net contributor.

SUMMARY

At this point it is expediente to summarize the principal steps involved in the specification of agricultural policies. Table 13 summarizes these steps in the form of 11 major questions, providing at the same time a classification of possible answers. These major questions are addressed to the following aspects:

1. whether the policy is part of plan preparation or interpretation
2. the institutional division of responsibilities
3. the role of the agricultural planning system
4. the determination of targets
5. the relation between policy targets and higher order objectives
6. relating policy inputs to policy outputs
7. preparatory steps for policy planning
8. the utilization of special planning techniques
9. the utilization of standard planning techniques
10. the information base
11. principal limitations

Effective planning requires that agricultural planners find adequate answere to each of these major questions.

Table 13: ASPECTS OF POLICY PLANNING IN RELATION TO THE INTERPRETATION OF THE MEDIUM TERM PLAN, AND THE PREPARATION OF THE ANNUAL PLAN, THE ANNUAL BUDGET AND PERIODIC PLAN EVALUATION

POLICY MEASURE: xxxx	The medium term plan	The annual operational plan	The annual budget	Periodic plan evaluation
1. Is this policy considered under plan preparation or interpretation				
2. Which body(ies) has executive responsibility for this policy?				
3. What is the role of the agricultural planning office in this?				
3.1 decision making role				
3.1.1 as to objectives				
3.1.2 as to targets				
3.1.3 as to available funding				
3.2 expertise support role				
3.2.1 guidelines manuals etc.				
3.2.2 statistical information				
3.2.3 research				
3.2.4 review				
3.2.5 editing				
3.3 organizational role				
3.3.1 time and activity schedules				
3.3.2 organizing meetings				
3.3.3 other				
4. How are the targets of this policy determined?				
4.1 autonomously				
4.1.1 arbitrarily				
4.1.2 as desirable, but not necessarily feasible				
4.1.3 as feasible, considering budgetary resources				
4.1.4 considering alternative desirable uses of limited budgetary resources				
4.1.5 as an extrapolation of recent experience				
4.1.6 taking into account expected adverse or favorable developments outside the control of the agency concerned				
4.1.7 other				

Table 13: ASPECTS OF POLICY PLANNING IN RELATION TO THE PREPARATION OF THE MEDIUM TERM PLAN, THE ANNUAL PLAN, THE ANNUAL BUDGET AND PERIODIC PLAN EVALUATION

POLICY MEASURE: xxxx	The medium term plan	The annual operational plan	The annual budget	Periodic plan evaluation
4.2 in coordination				
4.2.1 with agricultural planning system				
4.2.2 otherpublic sector bodies				
4.2.3 other quasi-public sector bodies				
4.2.4 other private sector bodies				
4.2.5 other				
5. How are the targets of this policy related to the higher order objectives of the plan?				
5.1 directly				
5.2 indirectly				
5.2.1 in a possibly quantifiable sense				
5.2.2 quantification would be very difficult				
6. How are the policy inputs related to the targets?				
6.1 they are not related				
6.1.1 planned policy inputs reflect a continuation of recent experience				
6.1.2 planned policy inputs reflect the probable available resources				
6.1.3 other				
6.2 they are related				
6.2.1 through performance budgeting				
6.2.2 through standard unit cost accounting techniques				
6.2.3 judgement estimates				
6.2.4 other				
7. Does policy planning involve any of the following steps?				
7.1 policy research				
7.2 policy analysis				
7.3 policy review				
7.4 policy evaluation				
7.5 social benefit-cost analysis				
7.6 other				

MEDIUM TERM PLAN, THE ANNUAL PLAN, THE ANNUAL BUDGET AND PERIODIC PLAN EVALUATION

POLICY MEASURE: xxxx	The medium term plan	The annual operational plan	The annual	Periodic plan evaluation
8. Does policy planning utilize any of the following special techniques?				
8.1 logical framework narratives				
8.2 performance budgeting				
8.3 critical path charting				
8.4 questionnaires				
8.5 other				
9. Does policy planning utilize any of the following standard planning tools?				
9.1 applied principles of micro-economics				
9.2 applied principles of macro-economics				
9.3 econometric and statistical analysis				
9.4 national and agricultural sector income accounts				
9.5 material balances system				
9.6 input-output analysis				
9.7 (social) benefit-cost analysis				
9.8 comprehensive agricultural sector models				
9.8.1 simulation models				
9.8.2 linear programming models				
9.8.3 micro-macro models				
9.9 models of single markets				
9.10 models of interrelated markets				
9.11 demographic projection techniques				
9.12 others				
10. What type of data provide the information base for policy planning?				
10.1 internal systematically collected non-published data				
10.2 ad hoc special data searches				
10.3 case studies				
10.4 feasibility studies				
10.5 special studies and reports				
10.6 surveys				
10.7 census				
10.8 agricultural statistics				
10.9 budgetary information				
10.10 others				

Table 13: ASPECTS OF POLICY PLANNING IN RELATION TO THE PREPARATION OF THE MEDIUM TERM PLAN, THE ANNUAL PLAN, THE ANNUAL BUDGET AND PERIODIC PLAN EVALUATION

POLICY MEASURE: xxxx	The medium term plan	The annual operational plan	The annual budget	Periodic plan evaluation
11. What are the principal limitations in this aspect of plan preparation or implementation				
11.1 too little time				
11.2 lack of information				
11.3 lack of methodologies				
11.4 lack of prior research				
11.5 lack of professional resources				
11.6 lack of interagency cooperation				
11.7 lack of interagency coordination				
11.8 lack of instructions				
11.9 lack of priority				
11.10 lack of necessary preparatory research				
11.11 others				

AJUSTE TACTICO DE LA POLITICA AGRICOLA EN EL MARCO DEL PROCESO DE PLANIFICACION

P. Lizardo de las Casas*

CONTENIDO

	Página
Introducción	68
Proceso de Planificación	69
Sistema de Planificación	73
Administración del Proceso de Ejecución	75
Ajuste Táctico	78
Comentarios finales	80

INTRODUCCION

Este documento presenta una discusión general sobre lo que en el documento "Marco de Referencia para la Administración de la Política Agrícola" se define como el "Proceso de Ajuste Táctico de la Política Agrícola". Sin embargo, se debe explicitar que la preocupación de fondo está centrada en el rol que les toca desempeñar a los planificadores en la etapa de ejecución del proceso de planificación.

Lo anterior nos lleva a empezar el documento con una breve discusión sobre el proceso de planificación y sus relaciones con el proceso de ejecución como integrantes del proceso global de producción social. Luego se presenta a los "agentes participantes" en estos procesos desde un punto de vista infraestructural (estructura económica) y desde un punto de vista superestructural (estructura político-administrativa). Un subconjunto de estos agentes, en sus respectivos niveles, se definen como elementos del llamado sistema de planificación. Se plantea que para este sistema pueda cumplir funciones de racionalización del desarrollo económico y social deberá definir sus relaciones con los otros sistemas integrantes del sistema de producción social, los sistemas de producción público y privado.

* Profesor Asistente del Departamento de Economía de Iowa State University. Presentado en el Seminario sobre Administración de la Política Agrícola. Antigua, Guatemala, 1 al 3 de junio de 1978.

Finalmente se discute la administración de la ejecución y el rol de los planificadores en ella, así como la función definida como de ajuste táctico y su relación con las etapas de control y formulación del proceso de planificación en sus diferentes dimensiones temporales y a diferentes niveles del sistema de planificación. A manera de resumen se presentan dos comentarios finales que se espera sean retomados por los grupos de trabajo y permitan elaborar conclusiones y recomendación para una acción futura.

PROCESO DE PLANIFICACION

Las discusiones sobre planificación en América Latina, ya no son del carácter de aquellas de la década de los 50, las que tenían un alto contenido ideológico. Si bien es cierto que la planificación en su sentido mas amplio es inherente a la naturaleza humana, o sea que se puede decir que nace con ella, en un sentido más restringido, al nivel de una economía nacional, recién hace su aparición con el surgimiento de países con ideología socialista. En estos países, la acción del mercado es reemplazada por la del Estado. Esto llevó a identificar a la planificación, en una forma simplista y con mentalidad dependiente, con los sistemas imperantes en aquellas sociedades donde la intervención del Estado se da con características de alta centralización. Sin embargo, es a fines de la década de los 50 que el experimento yugoslavo empieza a buscar una forma de planificación descentralizada. Por otro lado, en base a la experiencia observada en estos países y como respuesta a las crisis económicas sufridas por algunos países capitalistas desarrollados, estos últimos adoptan un proceso de dirección económica que exigiría acciones de planificación. Es así como se llega, en países de economía mixta, a plantear la planificación compulsiva para las acciones del Sector Público e indicativa para las del Sector Privado.

En una u otra forma los gobiernos de los países latinoamericanos realizan acciones vinculadas con la planificación. El intervencionismo estatal se puede decir que ha estado siempre presente en América Latina, para observarlo nos podemos remontar a las ordenanzas coloniales. A través de los años la intervención estatal se ha ido transformando hasta el surgimiento de movimientos nacionalistas, los que debido a presiones sociales, le han dado a la planificación un carácter más integral, de proceso racionalizador del desarrollo.

A comienzos de la década de los 60, con los acuerdos de la reunión de Punta del Este (Uruguay, agosto de 1961) se le da carta de ciudadanía latinoamericana a la planificación. El documento se conoce como la "Carta de Punta del Este". En su Título Segundo, Desarrollo Económico Social, Capítulo I, Requisitos Básicos para el Desarrollo, dice "Las repúblicas americanas reconocen que para alcanzar los objetivos antes expuestos se requerirán las siguientes condiciones:

a) Que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente..." . Luego en el siguiente capítulo Programas Nacionales de Desarrollo dice"... b) Los países latinoamericanos participantes convienen en implantar o en fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social..." (subrayado agregado por el autor).

Es de conocimiento general que los representantes de los gobiernos americanos reconocen explícitamente desde 1961 que la planificación no es sólo la preparación y publicación de documentos llamados planes. Estos planes deben ser ejecutados, lo cual requiere de mecanismos especiales que aseguren que los planes son entendibles y pueden operativizarse a todos los niveles del sector público y privado. Asimismo se ha reconocido que los planes deben ser revisados periódicamente, lo cual a su vez requiere de mecanismos que permitan su evaluación y reprogramación en base a la experiencia adquirida durante la ejecución. Luego no es nuevo conceptualizar la planificación como un proceso que, desde un punto de vista analítico, se le separa en etapas de formulación, ejecución y control. En la práctica estas etapas se llegan a superponer, y dependiendo del grado de desarrollo que ellas adquieran, se convierten en acciones contínuas que se apoyan mutuamente.

La etapa de FORMULACION se identifica como una secuencia de actividades dirigidas a definir los "documentos-plan". Esta etapa del proceso se orienta a la búsqueda de las condiciones óptimas para la obtención de los objetivos. Es decir a la definición de la estrategia, programas con sus respectivas políticas, proyectos y aspectos financieros que permitirán pasar de la situación actual definida en el diagnóstico a la deseada explicitada en los objetivos y metas. Para ello se sigue un proceso de aproximaciones sucesivas, elaborándose una serie de documentos (preliminar, anteproyecto, proyecto, definitivo) conocidos como niveles de la formulación. Cada uno de los niveles representa con relación al anterior un mayor grado de avance o definición. Para cada nivel de esta etapa se reconocen dos grupos de funciones, una de interpretación en base a un marco doctrinario y a la problemática definida en los diagnósticos, y una de orientación general y operativa definida en los documento-plan.

La etapa de EJECUCION tiene como finalidad la operativización de lo propuesto en la formulación. Esta etapa le da continuidad al proceso de planificación y lo ubica dentro del proceso global de producción social, conjuntamente con el proceso de ejecución. La etapa de ejecución del proceso de planificación, mirada desde el punto de vista del

proceso de ejecución, se le identifica como la de administración de este proceso. Las funciones de administración (dirección, especificación y ajuste) están a cargo del sistema de planificación, mientras que las que corresponden a la etapa de realizaciones del proceso de ejecución están a cargo de los sistemas de producción público y privado.

La etapa de CONTROL tiene como finalidad realizar las correcciones que permitan acelerar y/o reorientar la marcha en la consecución de los objetivos y metas e inclusive modificarlos. Se distinguen las funciones de medición, de revisión y evaluación y las de decisión sobre alternativas de medidas correctivas. Existen dos tipos de control: i) de realizaciones de los sistemas de producción público y privado, y ii) de resultados sobre la marcha del sector agrícola. Se realizan dos tipos de análisis, coyunturales y estructurales.

Como se ha indicado, se reconoce que las etapas son analíticamente separables pero que en la práctica se convierten en acciones contínuas llegando a conformar procesos interdependientes. Esta conceptualización del proceso de planificación se ha explicitado, en una u otra forma, por espacio de casi dos décadas en América Latina. Sin embargo, es claro que es la etapa de formulación la que en la práctica se ha reconocido como el área de acción de los planificadores. Menor importancia se le ha asignado a la etapa de control, y sin temor a exagerar, se puede decir que casi ninguna atención le han prestado los planificadores a la etapa de ejecución.

Lo anterior parecería indicar que los problemas más críticos que confronta la planificación en América Latina se ubican en la etapa de ejecución. Si bien es cierto que la preocupación de fondo de esta conferencia, y por lo tanto de este documento se centra en el rol del planificador en la etapa de ejecución, ello no implica que las otras dos etapas no tienen sus problemas.

En 1968, en un seminario sobre administración de la planificación organizada por CEPAL, se decía "...generalmente la eficiencia de la planificación se eleva en relación directa con el grado de consideración y definición de las medidas de política en el proceso de formulación... El problema crucial para lograr una planificación eficiente es el de adecuar las medidas a los objetivos...". Se debe reconocer que con el desarrollo de áreas multidisciplinarias sobre técnicas para análisis cuantitativo como investigación de operaciones y econometría, los esfuerzos pioneros de Tinbergen en el campo del análisis de la política económica se hacen más accesibles a los planificadores. Sin embargo, a pesar de estos desarrollos, uno de los principales problemas de la planificación en todas sus etapas sigue siendo la adecuación de las políticas a los objetivos que se tratan de alcanzar, sobre todo en sus aspectos operativos. Las técnicas analíticas a las que se ha hecho mención, si bien es cierto que utilizan en muchos casos un

marco de equilibrio general, se concentran en un número reducido de políticas y las manejan generalmente a un nivel bastante agregado.

En la década actual se nota un creciente interés por modelar el sector agrícola (agropecuario o agrario), lamentablemente estos esfuerzos se caracterizan por la popularización de un nuevo método de trabajo que se podría resumir como "la técnica en busca del problema". Tres de las técnicas mas comunes en estos estudios y alrededor de las cuales se han estructurado programas de asistencia técnica son programación lineal, programación recursiva y simulación. No se debe ignorar la utilidad de estas técnicas para algunos análisis, en algunos países con sistemas de información y disponibilidad de recursos humanos y financieros adecuados, y sobre todo, con problemas analíticos simples resueltos para las diferentes etapas del proceso de planificación.

La transferencia de tecnología en materia de planificación agrícola y análisis de políticas debe mirarse con igual cuidado que aquella para los sectores productivos de la estructura económica, ya que puede tener un impacto nocivo en el desarrollo de la planificación. Este es un peligro presente en la formación de algunos planificadores y sobre todo en la de una comunidad creciente de "asesores" sin experiencia en planificación y sin la visión procesal de ella.

En este sentido se debe dedicar mayor esfuerzo a una activa participación de investigadores, asesores y planificadores para definir el espectro de áreas de articulación de objetivos y políticas que se manejan en cada situación. Esto debe llevar al convencimiento de que se requiere mas de una técnica, que las existentes deben ser objeto de adaptación, en muchos casos se deberá recurrir a los principios teóricos de las ciencias sociales y a partir de ellos definir las herramientas analíticas necesarias para afrontar los problemas que se nos presentan. La tarea no es sencilla, además los resultados de las investigaciones deberán traducirse en manuales claramente aplicables a los casos que se orienten. El IICA está consciente de esta necesidad y está considerando este tipo de actividades en su Proyecto Cooperativo sobre Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN).

Otro problema relacionado al anterior que se le imputa a la planificación se refiere a que los planes que se producen son muy generales o no son realistas. En este caso se puede decir que se entra en un área un tanto elástica de interrelación de los procesos de formulación y ejecución. Se ha mencionado que la formulación debe incluir el mayor grado posible de definición de políticas. Por otro lado se debe reconocer que no es posible ni recomendable una definición total de

ellas durante la formulación. Por ello, la función de especificación de la ejecución se considera como la continuación de la formulación.

En igual forma una relación similar a la descrita entre formulación y ejecución se da entre ejecución y control. En este caso la función de ajuste de la ejecución se puede considerar como la antesala del control. Estas relaciones no se pueden predeterminar, dependen de diferentes arreglos institucionales que se dan en cada país.

SISTEMA DE PLANIFICACION

En el proceso de planificación deben participar en forma activa, además del sistema de planificación, los sistemas de producción público y privado. La interacción entre estos tres sistemas es lo que le da dinamicidad al proceso de planificación. Tradicionalmente se ha pensado en términos de sectores públicos y privados así como de sectores agrícolas (agropecuario o agrario) y no agrícola.

SISTEMA DE PRODUCCION SOCIAL	Sector Agrícola	Resto de la Economía
Sector Público	X	X
Sector Privado	X	X

La observación de los procesos productivos que se dan en la estructura económica de una sociedad muestra que las interrelaciones entre sus elementos son múltiples. En nuestra visión analítica simplificada del sistema de producción social conformado por cuatro elementos se puede apreciar que las relaciones que se dan entre ellos pueden ser hasta de seis tipos diferentes.

Cuando el rol del Estado cambia, de uno de supervisión de la actividad económica a otro de iniciador del desarrollo socio-económico, la necesidad de considerar los seis tipos de relaciones se hace más imperativa. La tarea de administración, con el fin de racionalizar las acciones del desarrollo producto de estas interrelaciones, es la que le corresponde realizar al sistema de planificación.

El sistema de planificación del sector agrícola que es al que nos debemos referir integra el sistema de planificación nacional. Es a través de él que realiza acciones de coordinación con los otros sectores productivos. Desde un punto de vista normativo tiene elementos de los sistemas productivos público y privado. Por lo tanto, coordina

las acciones de los elementos de aquellos sistemas en sus respectivos niveles (dimensión horizontal), entre sistemas productivos (dimensión vertical) y entre sectores económicos (dimensión diagonal).

En términos generales, el sistema de planificación agrícola puede tener elementos en los niveles sectorial (unidad de planificación sectorial, UPS), institucional (unidad de planificación institucional, UPI, ubicadas en instituciones especializadas del sector agrícola con ámbito de acción nacional), regional (unidad de planificación regional, UPR), local (unidad de planificación local, UPL) y empresarial (unidad de planificación empresarial, UPE).

A cada uno de los niveles indicados, el sistema de planificación realiza un conjunto de actividades que guardan relación con las etapas del proceso de planificación. Estas actividades se concretan en los productos del sistema, los cuales pueden ser documentos (planes, programas, presupuestos, estudios, informes, etc.) o no ser visibles, como la asesoría directa a niveles de toma de decisión, la coordinación y el apoyo a niveles especializados. Los productos no visibles usan como mecanismos las reuniones con Ministros, Viceministros y otros directivos, participación en directorios, comités, comisiones de variada índole con representantes de los sistemas de producción público y privado. Para realizar las actividades que conducen a los productos mencionados cada nivel del sistema cuenta con recursos, organización, mecanismos y métodos que varían en cada país. El IICA está haciendo un esfuerzo importante para sistematizar toda esta información con la colaboración de los países de América Latina y el Caribe a través de su proyecto PROPLAN ya mencionado. Esperamos que podamos contar en un futuro cercano con esa importante fuente de referencia para los planificadores de la región.

Con el objeto de aclarar la relación de lo tratado en estas dos últimas secciones y los temas del seminario se presentan a continuación dos cuadros. El primero muestra los posibles tipos de relaciones entre los sistemas de producción y los niveles del sistema de planificación, así como el subconjunto de relaciones que son motivo del seminario. El segundo muestra las etapas del proceso de planificación para cada nivel del sistema de planificación y dentro de ellas lo que se cubrirá en este seminario.

SISTEMAS DE PLANIFICACION / SISTEMAS DE PRODUCCION	UPN	UPS	UPI	UPR	UPL	UPE
PUBLICO		X	X	X		
PRIVADO						

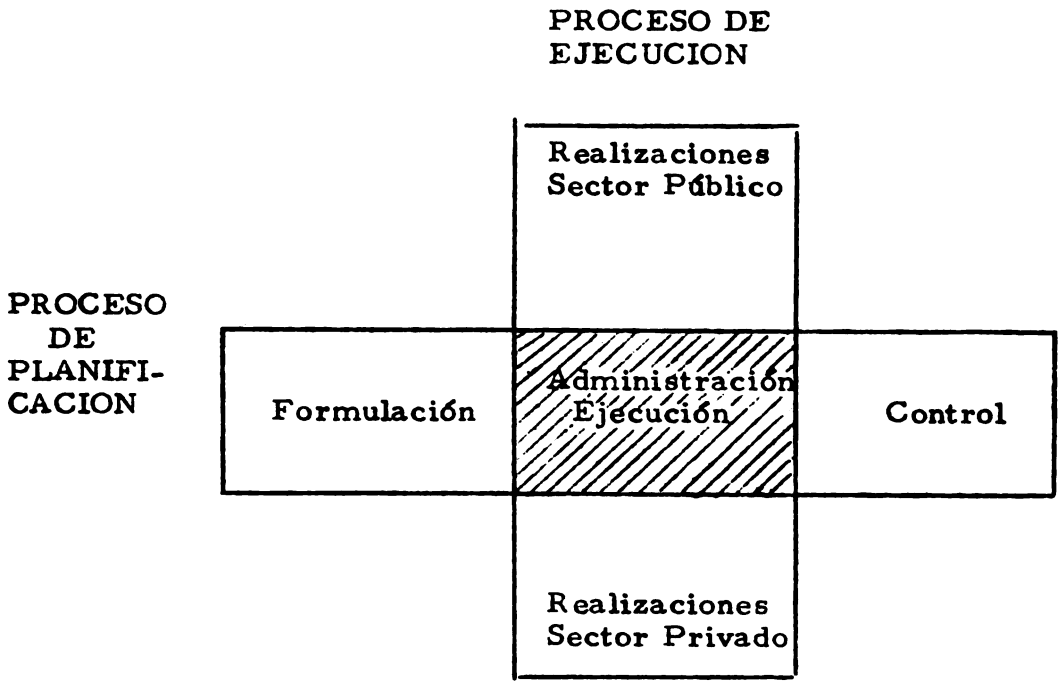
SISTEMA DE PLANIFICACION / PROCESO DE PLANIFICACION	UPN	UPS	UPI	UPR	UPL	UPE
FORMULACION						
EJECUCION		X	X	X		
CONTROL						

ADMINISTRACION DEL PROCESO DE EJECUCION

Así como existe un proceso de planificación, se ha conceptualizado uno de ejecución, ambos integran el proceso global de producción. Como se ha indicado, la etapa de ejecución del proceso de planificación se ha considerado en la práctica como extraña al trabajo de los planificadores. En parte esto ha contribuido a separar cada vez más a los integrantes de los tres sistemas definidos como componentes del sistema global de producción social y a desarticular el proceso de planificación.

Existen dos grupos de funciones que se cumplen en el proceso de ejecución, las de administración y las de realización. Las primeras son desempeñadas principalmente por el sistema de planificación, mientras que las segundas corresponden a los sistemas de producción público y privado. Esta división del trabajo obliga a una interacción entre los sistemas y a darle continuidad al proceso de planificación.

A continuación se presenta un gráfico cuya intención es la de aclarar la relación entre los procesos de planificación y ejecución. Ya se ha indicado que las etapas son solo analíticamente separables pero que en la práctica tiene una dinámica propia; a pesar de esta forma de graficar es la negación del enfoque procesal creemos que puede ser de alguna ayuda.



La sección sombreada corresponde a la etapa de ejecución del proceso de planificación, la cual mirada desde el punto de vista del proceso de ejecución se le identifica como la de administración de dicho proceso.

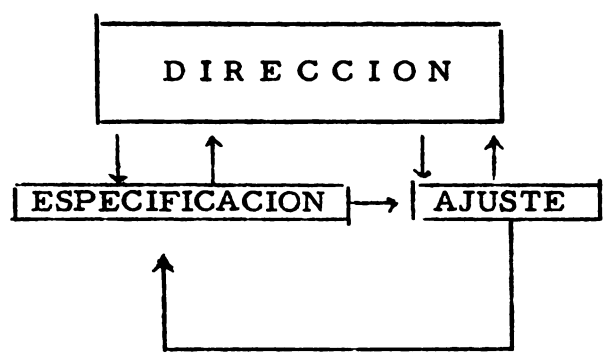
Se ha identificado anteriormente que la administración del proceso de ejecución implica el cumplimiento de funciones de dirección, especificación y ajuste. La DIRECCION TACTICA es una función integradora de los sistemas participantes. Es una función que debe interpretar la estrategia de desarrollo, los objetivos y las políticas globales en tal forma que sirva de orientación para los sistemas de producción en su respectivo nivel. La dirección debe motivar la participación de los integrantes de dichos sistemas, debe coordinar su acción, debe transmitir los resultados de las otras dos funciones a los diferentes niveles,en una tarea de asesoría y apoyo constante.

La función de ESPECIFICACION TACTICA debe permitir concretar en términos operativos con el mayor detalle posible los documentos de la etapa de formulación. Los productos de esta función deben ser planes y programas detallados con actividades, tareas, proyectos y presupuestos para cada nivel e integrantes de los sistemas de producción público y privado. Para ello se debe empezar con una desagregación de objetivos y políticas explicitadas en los documentos de la formulación. Esto debe definirse para los niveles sectorial, institucional,

regional, local y empresarial. Luego se le debe agregar la dimensión institucional con lo que se definen responsabilidades traducidas en término de actividades, tareas, proyectos y presupuestos.

El AJUSTE TACTICO es una función contínua de seguimiento de las actividades, tareas, proyectos y presupuestos definidos durante la especificación táctica con el fin de detectar desviaciones y adelantarse a los problemas que ellas puedan generar. Periódicamente se orienta a medir y analizar el impacto de las "realizaciones" en los "resultados" para utilizarlos en la generación de conocimiento con respecto a las hipótesis que sustentan la especificación. Es la antesala de la etapa de control.

La relación entre las tres funciones se puede esquematizar en la forma siguiente:



La relación de lo tratado en esta sección con los temas del seminario es obvia; pero a manera de ilustración, y para que quede clara su ubicación en el marco más general discutido en las dos secciones anteriores, se presenta el cuadro siguiente:

PROCESO DE EJECUCION \ SISTEMA DE PLANIFICACION	UPN	UPS	UPI	UPR	UPL	UPE
ADMINISTRACION						
- Dirección		X	X	X		
- Especificación		X	X	X		
- Ajuste		X	X	X		
REALIZACION						

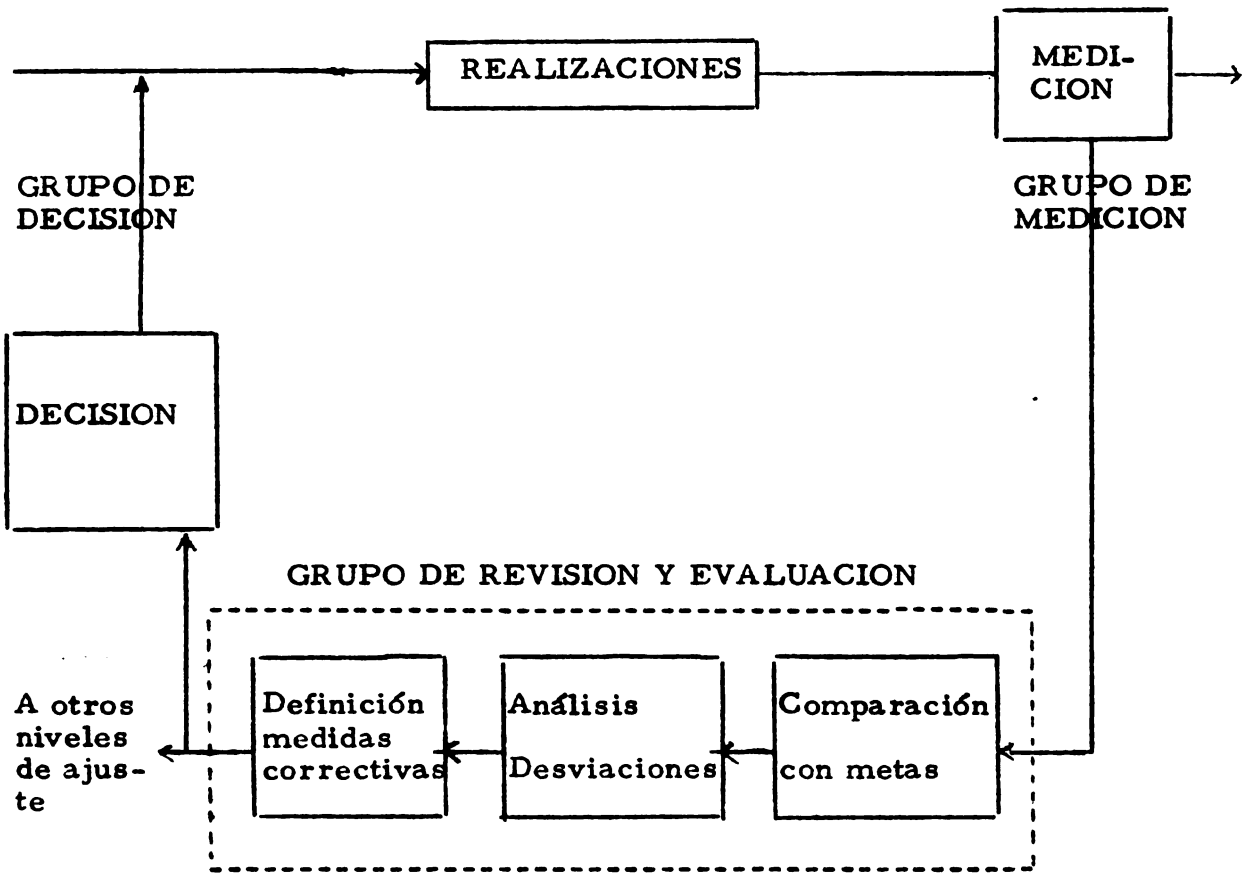
AJUSTE TACTICO

El ajuste táctico es una función contínua de la administración de la ejecución. La relación de esta función con la etapa de control es similar a la de especificación con la etapa de formulación. La principal preocupación es con el "control de las realizaciones", sin dejar de observar periódicamente el ambiente en el que ellas se dan y de esta manera intentar la verificación de las hipótesis utilizadas en la especificación y servir de insumo al proceso de control.

Las actividades que implica esta función corresponden a las etapas del proceso de control: i) medición; ii) revisión y evaluación; y, iii) adopción y transmisión de medidas correctivas. Estas actividades se presentan a cada nivel del sistema de planificación. Ellas toman como marco normativo los resultados de la especificación. Los grupos encargados de la actividad de MEDICION deben recibir indicación clara sobre las características a medir y los indicadores a utilizar. Los informes que ellos elaboren deben incluir una explicación sobre las causas de un determinado comportamiento.

Los grupos encargados de la REVISION y EVALUACION deben verificar la correspondencia entre las características e indicadores medidos con aquellos considerados en la especificación. Ellos deben establecer las desviaciones con respecto a las normas y explicar sus causas. Asimismo les corresponde estudiar el posible comportamiento de los grupos involucrados, con el fin de simular sus reacciones a paquetes de políticas que ayudarían a corregir las desviaciones encontradas. En base a estos análisis recomiendan un determinado grupo de políticas. Los encargados de tomar DECISIONES a cada nivel administrativo optarán por un conjunto de políticas y se encargarán de transmitir su decisión para que sea implementada. El sistema de planificación participará en la re-especificación y dirección requeridas.

A continuación presentamos un gráfico que presenta en forma esquemática las actividades del proceso de ajuste táctico:



El conjunto de actividades descritas se repetirá para el control periódico de resultados. Tanto en el control de realizaciones como en el de resultados, cada nivel del sistema de planificación realiza todas las actividades descritas y al mismo tiempo actúa como grupo de medición para el siguiente nivel administrativo. Por ejemplo, al nivel regional los grupos de medición son las unidades de planificación local (UPL), así como las unidades de estadística y presupuesto de la región; el grupo de revisión y evaluación es la unidad de planificación regional (UPR); y el grupo de adopción y transmisión de medidas correctivas es el director o jefe regional y sus directivos. Al nivel institucional, los grupos de medición son las UPR y las respectivas unidades de estadística y presupuesto de cada institución; el grupo de revisión y evaluación es la unidad de planificación institucional (UPI); y el grupo de adopción y transmisión es el director de la institución con sus directivos. Al nivel sectorial, los grupos de medición son las UPR, UPI y las oficinas sectoriales de estadística y presupuesto; el grupo de revisión y evaluación es la unidad de planificación sectorial (UPS); y el grupo de adopción y transmisión es el Ministro y Viceministro.

Los grupos de revisión y evaluación son miembros del sistema de planificación a sus diferentes niveles. Ellos deben preparar dos tipos de informes, uno se refiere al resultado de su análisis y el otro se refiere a las acciones tomadas por los grupos de adopción y transmisión de medidas correctivas. El primero de los informes mencionados es dirigido a los grupos de decisión, mientras que el segundo se dirige a los grupos de medición.

Las actividades del ajuste táctico constituyen la base para las acciones de cada etapa del proceso de control. La función de ajuste táctico está relacionada al marco definido en la función de especificación, o sea que se refiere a los aspectos operativos. La etapa de control del proceso de planificación realiza la medición, revisión y evaluación, y decide sobre medidas correctivas para los planteamientos de los planes de corto, mediano y largo plazo, estas reformulaciones se convierten en insumos para la reespecificación. Los informes que se elaboran en la etapa de control tienen una orientación principalmente a problemas de tipo estructural.

COMENTARIOS FINALES

Los productos del sistema de planificación son diferentes en cada uno de sus niveles y etapas del proceso en el que actúen, pero hay una actividad común a todos ellos, ésta es el análisis de políticas en relación a objetivos específicos que se desea alcanzar. Existe una necesidad urgente de definir explícitamente estas áreas de articulación de objetivos y políticas en los niveles estratégico y táctico para que se diseñen y adapten técnicas apropiadas. Los planificadores deben exigir de sus asesores o investigadores que generen y les transfieran "tecnología apropiada" a la etapa del proceso en el que participen, al nivel del sistema en el que actúen, a los recursos actuales y potenciales de sus instituciones y sobre todo a la relación objetivo-política que necesiten analizar.

La visión procesal de la planificación permite apreciar el rol que debe cumplir el sistema de planificación como integrador del sistema global de producción social. Para ello la función de administración del proceso de ejecución es clave para que el sistema de planificación verdaderamente se convierta en el racionalizador del desarrollo económico y social en base a la continuidad que le daría al proceso de planificación. Es esta función la que define el rol de los planificadores en el proceso de ejecución y la que le permite una clara articulación con los sistemas de producción público y privado. Los planificadores tienen un reto bastante difícil y se les debe exigir lo afronten con la seriedad que se merece.

Espero que estos dos comentarios finales, que en cierta forma resumen las preocupaciones de fondo de este documento, sean motivo de discusión de los grupos de trabajo programados para el seminario. De ser así, estoy seguro que la experiencia de los participantes permitirá llegar a conclusiones que mejoren la caracterización de los problemas presentados y a recomendaciones que orienten las acciones futuras de los planificadores. Esta puede ser una contribución valiosa de los participantes a este seminario para los colegas del resto de América Latina y el Caribe.

SEGUNDA PARTE

SITUACION DE LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA EN ALGUNOS PAISES

ESQUEMA DEL PROCESO DE PLANIFICACION Y DE LA ADMINISTRACION DE LA EJECUCION DE LA POLITICA AGRICOLA EN HONDURAS *

I. DIRECCION

1. Alta Dirección

Desde el punto de vista jurídico las tareas de planificación corresponden al Consejo Superior de Planificación Económica, que cuenta con una Secretaría Ejecutiva que tiene como objetivo principal el de dirigir, coordinar y evaluar la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos para la promoción del desarrollo económico y social del país.

Dentro de la Secretaría Ejecutiva funciona el Comité Institucional de Coordinación que tiene como objetivo principal el de servir como mecanismo de comunicación, información y coordinación interna, entre las dependencias de la Secretaría Técnica, para la ejecución de los planes de trabajo; y solucionar los problemas de coordinación de la Secretaría con el resto de los organismos.

1.1 Específicamente se tiene la Dirección de Planificación Agrícola que cuenta con tres departamentos: Agropecuario, Forestal y de Pesca.

Las principales funciones de la Dirección de Planificación Agrícola, son las siguientes:

a) Preparar los planes nacionales de desarrollo de mediano y largo plazo, por medio de sus correspondientes departamentos.

b) Controlar y evaluar periódicamente la ejecución de los planes de desarrollo, en base a las directrices generales determinadas conjuntamente con la Dirección de Planificación y Coordinación General.

---

* Presentado por el Lic. Edgardo Sevilla

c) Coordinar y colaborar en la elaboración de los planes operativos anuales de las instituciones ejecutoras de su área de su competencia.

d) Coordinar, compatibilizar los planes de desarrollo elaborados por los Departamentos de su área, a fin de lograr su coherencia y consistencia.

e) Revisar y dictaminar anualmente sobre el proyecto de presupuesto por programa de las instituciones de la administración central y los programas de inversión de las instituciones descentralizadas, con el fin de ajustarlos a la política, metas y estrategia del Plan Nacional de Desarrollo.

f) Proponer a la Dirección de Planificación y Coordinación General las medidas de cambio (reformas) administrativo y legislativo, para el estudio e incorporación de los planes y programas de desarrollo.

g) Coordinar los organismos del sector público de su área de acción, para armonizar sus acciones, evitar duplicidad de funciones, facilitar la ejecución de planes y programas y permitir el uso óptimo y racional de los recursos económicos y humanos.

h) Coordinar y evaluar la asistencia técnica.

i) Diseñar metodologías para la elaboración de trabajos en sus Departamentos.

j) Estudiar y proponer las políticas sectoriales nacionales que conformarán la política agrícola, la cual debe ser compatible con la política sectorial de otras áreas, todo lo cual conformará la política nacional de desarrollo del país.

k) Sugerir a la Dirección de Planificación y Coordinación General los estudios e ideas de proyecto convenientes y necesarios para el desarrollo del país.

1) Organizar charlas, seminarios, conferencias, etc. sobre materias de su incumbencia, para funcionarios y empleados de organismos nacionales.

Algunas de las funciones enumeradas corresponden además a los aspectos de especificación y de ajuste pero para dar una idea general de la Dirección de Planificación Agrícola, pareció conveniente desarrollarlas de una vez.

La orientación general del esquema de desarrollo a seguir se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo que fue elaborado tomando una perspectiva a largo plazo, quince años, se especificó en uno de mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978.

Para dar a conocer el plan se preparan y publican síntesis del mismo y también resúmenes accesibles a la mayor parte de los ciudadanos en forma de folletos ilustrados en forma de pasquines o monitor.

1.2 Este año está en proceso de elaboración el PND 1979-82 siguiendo las actividades siguientes:

1) Revisión y ajustes del diagnóstico
2) Objetivos y estrategia
3) Proyecciones de demanda
4) Proyecciones de oferta
5) Compatibilización de oferta y demanda
6) Metas de producción, valor agregado, comercio exterior, consumo interno y suministro de materias primas
7) Políticas y medidas
8) Revisión, ajustes e instrumentación de políticas y medidas
9) Inversión en programas y proyectos
   9.1) Continuarlos
   9.2) Nuevos
10) Primer borrador
11) Revisión y ajustes y versión final del plan

1.3 Sistema Nacional de Proyectos

El Sistema Nacional de Proyectos es un procedimiento operativo que tiene por objeto generar, promover, coordinar y evaluar periódicamente todas las actividades relativas a la preparación y ejecución de proyectos del sector público.

1.3.1 Actividades del Sistema Nacional de Proyectos

1. Generación de nuevos proyectos

1.1 Encuesta de ideas de proyectos. Es la actividad inicial del sistema. La encuesta es realizada cada tres meses en todas las unidades de planificación de los órganos ejecutores del sector público.

1.2 Evaluación de ideas de proyectos. Todas las ideas son calificadas para determinar lo siguiente:

a) La consistencia del proyecto con la estrategia nacional de desarrollo;

b) méritos técnicos y económico sociales del proyecto;

c) prioridad concedida al proyecto por el órgano ejecutor.

1.3.2 Seguimiento de proyectos

2.1 Estado actual de las solicitudes de financiamiento. Esta actividad se realiza bimensualmente y consiste en las siguientes labores:

a) Investigación en las oficinas de las agencias financieras internacionales sobre el estado de las solicitudes de financiamiento presentadas.

b) Producción de un documento sobre el estado de las solicitudes, con listado de los proyectos declarados elegibles, dictaminados en suspenso, cumpliendo condiciones y previos a desembolso y en desembolso.

1.3.3 Estado actual de los convenios de préstamo.

Esta actividad tiene por objeto hacer un seguimiento de las cláusulas pendientes de cumplimiento en los convenios de préstamo. Se realiza bimensualmente y consiste de las siguientes labores:

a) investigación en las oficinas de las agencias financieras internacionales sobre la forma como se están cumpliendo las condiciones contractuales pendientes;

b) producción de un documento donde se detallan las cláusulas pendientes de cumplimiento y las acciones concretas previstas que se deben tomar para lograr el cumplimiento en las fechas previstas o en caso contrario, solicitar una prórroga de fecha;

c) seguimiento del avance en las etapas previas a la ejecución.

1.3.4 Para los proyectos importantes cada dos meses se realizan las siguientes labores:

. Investigación en la Secretaría Técnica sobre el avance de estos proyectos.

. Producción de un documento donde se indica por medio de un sistema de gráficas a colores, el grado de avance del proyecto a la última programación y el ritmo con que está avanzando a la fecha.

. Control de proyectos.

.. inventario general de proyectos. El inventario se produce en varios listados en relación a los conceptos siguientes: por

etapa, por fecha de ejecución, asistencia técnica, por órgano ejecutor, por institución financiera, guía por sector y proyecto, por región, por monto de inversión.

Comité de Planificación del Sector Público Agrícola

Este Comité lo integran los Directores de las oficinas de Planificación de cada una de las instituciones u organismos que integran el sector.

Sirve como organismo de coordinación y de comunicación-sector de tal forma que permita la sincronización de la dirección del sector.

2. Mandos Medios Nacionales

En cada organismo o institución del sector, funcionan oficinas o direcciones de planificación que tienen las funciones que han sido descritas para la Alta Dirección.

Además, en algunos casos como el del Ministerio de Recursos Naturales, funcionan comités de coordinación y asesoría. En este Ministerio el CAM, Comité Asesor Ministerial, cumple esas funciones. Es presidido por el Ministro, lo integran el Director de Operaciones, el Director de Planificación, los Directores Regionales y los Coordinadores de programas.

3. Mandos Regionales

La mayor parte de las instituciones del sector, han sido regionalizadas o están en proceso de serlo, ésto ha implicado que las actividades de dirección se concreten en la región.

Para darle unidad a la acción se han constituido los CAR, Comités Agrícolas Regionales, integrados por los jefes regionales de las instituciones, los planificadores de las oficinas regionales.

II. ESPECIFICACION TACTICA

Para describir esta función se hará en forma horizontal sin reparar los tres niveles en que se manifiesta para dar en forma conjunta las características y procedimiento de elaboración del Plan Operativo Anual.

1. En materia de planificación de corto plazo, Honduras ha optado por una estrategia de avance gradual, en que a partir de un Plan Operativo del Sector Público, paulatinamente se vayan agregando todos los elementos que lo integran.

2. Con la elaboración del plan operativo se pretende, entre otros, alcanzar los objetivos siguientes:

   a) Elevar el nivel cualitativo del plan
   b) Incorporar sectores y proyectos multisectoriales
   c) Coordinar acciones en el ámbito regional
   d) Apoyar de manera más eficiente las actividades a cargo del sector privado
   e) Mejorar la vinculación entre los planes sectoriales y el proceso presupuestario; y
   f) Reforzar la programación a nivel institucional.

3. El Plan Operativo del Sector, será un instrumento en el que se explicitan las políticas vigentes para el período, se establecen objetivos y metas (en lo posible para las áreas públicas y privadas y se determinarán las medidas necesarias a adoptar. Todo ello con la debida consideración de los factores, la estructura productiva y organización institucional del sector, la disponibilidad y tipo de recursos humanos, materiales y financieros.

4. Organización para la formulación del Plan Operativo del Sector Público.

   4.1 Grupo Sectorial

   Composición

- Técnicos de las Oficinas Sectoriales de Planificación y de la Unidad Ejecutora
- Directores, gerentes, jefes de programas y proyectos
- Directores y sectorialistas de CONSUPLANE
- Análisis de la Dirección de Presupuesto

Funciones:

Desarrollo de las tareas tendientes a la preparación del Plan Operativo y los respectivos Presupuestos.

4.2 Grupo global de Coordinación

Composición

- Director de Presupuesto
- Director General de Planificación de CONSUPLANE
- Coordinador Dirección de Presupuesto
- Coordinador CONSUPLANE
- Asesoría Técnica

Funciones

Dirección del trabajo: programación de las actividades; coordinación y supervisión; asesoramiento y discusión de avances.

Elaboración de Políticas Generales del Gasto Público y su Financiamiento.

4.3 Instancia de Consulta

- Monitor, Presidentes y Gerentes Generales

- Comité Económico

- Comités especiales de tipo sectorial

4.4 Nivel de aprobación final

- Jefatura de Estado
- Consejo de Ministros
- Juntas Directivas

4.5 El Sector Agropecuario está integrado por:

- Ministerio de Recursos Naturales
- Instituto Nacional Agrario
- Banco Nacional de Fomento
- Dirección de Fomento Cooperativo
- Cooperación Hondureña del Banano
- Instituto Hondureño del Café
- Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola

5. Actividades para la preparación del Plan Operativo Anual y del Presupuesto

5.1 Reuniones de organización entre CONSUPLANE, Dirección de Presupuesto y Banco Central

5.2 Formulación de Políticas Generales de Gasto Público y su financiamiento

5.3 Distribución de Instructivos

5.4 Formulación de anteproyectos de presupuesto de programas de apoyo.

5.5 Formulación del POA del Sector Público y su presupuesto.

5.6 Análisis de anteproyectos y programas de apoyo

5.7 Compatibilización de objetivos y metas con recursos financieros (Grupo global de coordinación y Ministros)

5.8 Compatibilización POA y anteproyecto de presupuesto (Grupo Global de Coordinación y Ministros)

5.9 Revisión final de proyecto de presupuesto del Gobierno Central

5.10 Revisión de presupuestos orgánicos descentralizados (CONSUPLANE)

5.11 Aprobación presupuestos de organismos descentralizados (Juntas Directivas)

5.12 Revisión de proyecto del Presupuesto General de la República al Jefe de Estado y Consejo de Ministros

5.13 Aprobación del Presupuesto por el Consejo de Ministros

5.14 Reproducción y publicación del Presupuesto General de la República

5.15 Ajustes al POA

5.16 Aprobación del POA por el Consejo de Ministros

5.17 Publicación del POA

5.18 Preparación y ejecución del POA y Presupuesto General de la República.

6. Presentación del Plan Operativo Sectorial.

III. AJUSTE TACTICO

1. Esta función está contemplada para los tres niveles pero en la práctica no se está realizando en forma sistemática por lo que se le da especial importancia en el nuevo mecanismo que ha sido establecido para resolver los problemas de ejecución de la planificación del sector.

COMISION DE POLITICA AGRICOLA

Con el objeto de darle unidad de mando al sector y para encargar se de las actividades tanto estratégicas como tácticas, el Jefe de Estado, ha establecido la Comisión de Política Agrícola que está integrada en la siguiente forma:

1. Secretario Ejecutivo del Consejo Superior de Planificación Económica

2. Ministro de Recursos Naturales

3. Ministro de Hacienda y Crédito Público

4. Ministro de Economía

5. Director del Instituto Nacional Agrario

A. Funciones de la Comisión

1. Recomendar la creación de un sistema de planificación del Sector Público Agrícola que asegure la máxima coordinación y el uso más eficiente de los recursos internos y externos de las instituciones vinculadas con el desarrollo agrícola del país.

2. Analizar el presupuesto de operaciones de todas las instituciones del Sector Público Agrícola antes de su incorporación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos para su aprobación por el Jefe de Estado en Consejo de Ministros. En este análisis la Comisión procurará principalmente evaluar el grado de interrelación entre los presupuestos solicitados y los planes de trabajo planteados, así como la coordinación interinstitucional de los programas asignados a dichas instituciones.

3. Estudiar y adoptar los mecanismos que sean requeridos para asegurar una efectiva labor de evaluación y supervisión de la ejecución del presupuesto y los planes de trabajo en las regiones en donde se ejecutan programas y proyectos de desarrollo agrícola y de reforma agraria en todo el país.

4. Analizar los anteproyectos de Ley de creación del Banco Nacional Agrícola (BANAGRO); del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA) y de otros entes que puedan surgir de la reestructuración del Banco Nacional de Fomento, debiendo elevar los proyectos de Ley correspondientes a la Jefatura de Estado en Consejo de Ministros para su aprobación definitiva. Asimismo, la Comisión deberá evaluar a la mayor brevedad, el anteproyecto de Ley que definirá el mecanismo de financiamiento para la Corporación Hondureña del Banano (COHBANA) y la posible ampliación de sus fúnciones a otros campos de la actividad agrícola y agroindustrial en el país, debiendo igualmente elevar el proyecto de Ley correspondiente a esta Jefatura de Estado.

5. Ejecutar las demás directrices que, en el campo de política de reforma agraria y desarrollo agrícola, emanen de esta Jefatura de Estado.

B. Secretaría Técnica de la Comisión C.P.A. (de Política Agrícola.

Para auxiliar a la Comisión de Política Agrícola en el cumplimiento de las funciones establecidas en el Memorándum del Señor Jefe de Estado del 9 de Enero de 1978, se crea una Secretaría Técnica que a partir de Enero de 1978 estará organizada de acuerdo a los objetivos, prioridades, funciones y presupuesto siguientes:

I. Objetivos

- Brindar el apoyo técnico necesario que requiera la Comisión de Política Agrícola.

- Integrar un sistema de planificación del Sector Público Agrícola, el cual sea capaz de planear y controlar el proceso de desarrollo agrícola del país en forma armoniosa y contínua.

II. Prioridades

- Establecer un mecanismo eficiente de análisis de operaciones para asegurar una efectiva labor de supervisión de la ejecución presupuestaria y el Plan Operativo Anual del Sector, a nivel central y regional.

- Presentar a la consideración de la Comisión de Política Agrícola, una propuesta para la creación de un sistema de planificación del Sector Público Agrícola, que asegure la máxima coordinación y el uso más eficiente de los recursos internos y externos de las instituciones vinculadas con el desarrollo agrícola del país.

- Realizar los estudios que se consideren necesarios sobre aspectos de política agrícola y leyes básicas del sector, a fin de proponer a la Comisión las recomendaciones pertinentes, de forma tal que los organismos del Sector cuenten con bases sólidas para planear, programar y ejecutar la política nacional de desarrollo agrícola.

- Coordinar la preparación del Programa-Presupuesto y Plan Operativo del Sector para 1979, en el interés de que las inversiones públicas del Sector se hagan en función de un plan armónico de desarrollo agrícola.

- Proponer y poner en práctica un proceso de evaluación de los planes y programas del sector.

- Proponer un Plan de Desarrollo Agrícola 1979-1983, que deberá ser elaborado con la participación de técnicos de los diferentes organismos del sector.

III. Funciones de las Unidades de la Secretaría

1. Secretario Técnico

- Suplir las necesidades de apoyo técnico que requiera la Comisión de Política Agrícola.

- Dirigir y coordinar la acción de las diferentes unidades de la Secretaría.

- Orientar las acciones de la Secretaría hacia los objetivos trasados y prioridades establecidas por la Comisión.

2. Análisis y Política Agrícola

   - Coordinar grupos de trabajo interinstitucionales en el análisis de política y medidas del sector público agrícola.

   - Formular lineamientos de política agrícola en concordancia con la política nacional de desarrollo.

   - Análisis de Política y otras normas operativas para el desarrollo de los planes del sector público agrícola.

   - Estudios de anteproyecto de leyes y reglamentos relacionados con las actividades del sector agrícola.

3. Planificación Prospectiva

   - Coordinar la elaboración de diagnósticos económicos, sociales, e institucionales.

   - Formular planes de desarrollo agrícola a mediano y largo plazo, coordinando dichos planes con las diferentes dependencias de la Secretaría Técnica del CONSUPLANE y organismos del sector.

   - Realizar la síntesis interpretativa de las tendencias y recomendar la orientación de actividades del sector a mediano y largo plazo.

4. Programación Operativa

   - Coordinar la elaboración programa-presupuesto y el Plan Operativo Anual del Sector Público Agrícola.

- Establecer normas y procedimientos para mejorar permanentemente la elaboración y ejecución del programa-presupuesto y Plan Operativo Anual del Sector.

- Colaborar con las unidades de programación de las instituciones del Sector Público Agrícola en el empleo de sistemas de programación a corto plazo que integre todas las acciones que ejecuta el Gobierno en el campo agrícola, cualesquiera que sean las fuentes de financiamiento para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

5. Control y Seguimiento del POA

- Supervisar las operaciones técnicas que realizan las instituciones del Sector Público Agrícola a través de las direcciones regionales y otras unidades ejecutoras. Los Supervisores actuarán como Secretarios de los Comités Agrícolas Regionales.

- Controlar la ejecución y cumplimiento del Plan Operativo Anual.

- Analizar los resultados de las operaciones realizadas y proponer modelos y medios para superar los obstáculos encontrados.

6. Evaluación de Actividades

- Establecer y poner en práctica un proceso de evaluación de planes, programas y proyectos contínuo, oportuno y adecuado a las necesidades del Sector Público Agrícola.

- Coordinar y organizar las evaluaciones que determine la Comisión de Política Agrícola.

7. Asistencia Técnica Sectorial

- Proponer pautas y procedimientos para regular la asistencia regional e internacional para programas del Sector Público Agrícola.

- Coordinar grupos de trabajo interinstitucionales en el análisis de solicitudes para el financiamiento de programas y proyectos del sector ante organismos internacionales.

- Participar en negociaciones de ayuda o asistencia técnica internacional.

- Mantener relaciones con organismos regionales en lo correspondiente a las actividades en el campo agrícola.

PRESENTACION DE GUATEMALA*

1. NIVEL SECTORIAL

1.1 Función de Dirección Táctica de la Política Agrícola

Actividad a) Orientación Táctica

Las actividades de orientación táctica que se realizan para lograr la orientación y funcionamiento de la estrategia de desarrollo agrícola, emanan del plan nacional de desarrollo agrícola y las acciones que se realizan son:

1. Interpretación y análisis del plan nacional de desarrollo agrícola.
2. Interpretación y análisis de los objetivos del plan.
3. Interpretación y análisis de los objetivos, programas y proyectos
4. Análisis y cuantificación de los recursos existentes para el desarrollo agrícola (humanos, financieros, físicos, etc.) para cada programa y proyectos contenidos en el plan.
5. Análisis de los factores institucionales que afectan el funcionamiento de los proyectos y programas.

Estas actividades las desarrolla la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola y ha establecido una metodología que facilita su interpretación.

Actividad b) Comunicación

Hasta el momento no existe forma definida de establecimiento y funcionamiento de un sistema sectorial de información. Se está trabajando en un modelo llamado (Sistema de Información Gerencial) por parte de la USPA, que posee un carácter sectorial y se relaciona a nivel nacional y regional, tomando como matriz el que ya existe en una dependencia del sector público agrícola llamada DIGESA.

El sistema de información gerencial es una recopilación de todos los resultados de las actividades que realiza el sector público agrícola, donde se miden mediante índices establecidos a base de una programación diseñada y que servirá para los distintos cómputos que se necesitan para la formulación de política así como para establecer en definitivo el sistema de evaluación cuantitativa y cualitativa.

---

* Elaborado y presentado por: Ing. José Luis Monterroso, Lic. Jean Fouillet y Lic. Adrán Rodríguez .

El establecimiento y funcionamiento de un sistema sectorial de proyectos por el momento lo trabaja la Unidad de Estudios y Proyectos que es una dependencia de DIGESA y sus tareas actuales son el trabajo realizado en la región 1 y en la región 5 como conocimiento de los recursos que hay en estos espacios. Posterior a esta tarea se cubrirá la segunda fase que comprende la identificación y formulación de proyectos prioritarios para el sector a nivel de región.

Actividad c) Motivación

En Guatemala existe la región de Servicio Civil como dependencia de la Presidencia de la República la que dentro de sus funciones establece las normas y clasificaciones de puestos y salarios para el sector público. Hoy no existe el nivel del sector público agrícola un escalafón que motive el ascenso del personal que labora en el mismo.

El sector público agrícola como una parte del sector público por falta de un instrumento como el escalafón u otro, se ve afectado en los movimientos pendulares de su personal clasificado dando origen a fugas de especialistas y a un fenómeno conocido como el canivalismo institucional.

Actividad d) Conducción Táctica del Proceso de Ejecución

La USPA dentro del proceso de ejecución formula el documento tipo el sector agrícola denominado Políticas Sectoriales que reflejan las intenciones de desarrollo agrícola sectorial (a nivel de sector público) y la somete a la aprobación del Consejo Superior de Coordinación del Sector Público Agrícola (COSUCO), previa consulta con el Consejo de Programación Sectorial (COPROSEC) quien está constituido por los Jefes de Programación de cada una de las instituciones. Teóricamente al ser aprobadas por COSUCO las políticas deben ser aplicadas y desarrolladas por cada una de las instituciones que se ven afectadas con ellas. En la práctica hay desviaciones con respecto a la formulación e intenciones que tiene el documento, debido a que cada Junta Directiva desarrolla políticas de soluciones inmediatas.

El establecimiento y funcionamiento de un sistema de seguimiento de proyectos a nivel de sector público agrícola no existe, eventualmente esto se obtendrá a través de la información gerencial.

Actividad e) Dirección Sincronizada con los Organismos

A nivel de sector público agrícola se han concebido algunos mecanismos apropiados para sincronizar las diferentes actividades y funciones que requiere la dirección táctica del sector y éstas están representadas por los siguientes organismos:

1. COSUCO: Consejo constituido por los gerentes y directores de las diferentes instituciones que conforman el sector público agrícola;

2. COPROSEC: Integrado por los jefes del sistema de programación sectorial;

3. Los Comités Regionales constituidos por los jefes regionales de DIGESA y los elementos que a nivel de espacio geográfico trabajan con ellos;

4. El Consejo Superior de la Iniciativa Privada: constituido por los gerentes de las Cámaras de la Iniciativa Privada.

A nivel de DIGESA como elemento centralizado del sector público agrícola existe el Consejo Consultivo, constituido por los jefes regionales, directores técnicos y jefes de unidades de desarrollo, este consejo ha descentralizado sus funciones a nivel de región.

A nivel de institución descentralizada existen las Juntas Directivas y los organismos consultivos, técnicos con apoyo a las primeras. El mecanismo de sincronización que existe es que el jefe del sector público agrícola en casi todas las juntas directivas es el Presidente y a nivel de COSUCO también. A nivel de los otros organismos la coordinación se obtiene a través de los jefes inmediatos.

Fuera de lo mencionado existen algunas comisiones de tipo interministerial que tiene como función realizar la sincronización de políticas de desarrollo de tipo inmediato y que son formuladas debido a la crisis que afecta los problemas de desarrollo agrícola.

2. <u>Función de Especificación Táctica de las Políticas en acciones concretas</u>

<u>Actividad a)</u>

Interpretación de las políticas para el sector o en su defecto la clarificación detallada de la misma para poder interpretar las políticas formuladas por USPA y aprobadas por los organismos superiores , el sector público agrícola entra a la programación detallada de las actividades base fundamental para realizar todas las actividades de ejecución que requieren los programas y proyectos. Por el momento USPA da los lineamientos de programación a todas las unidades de programación del sistema de planificación teniendo como apoyo las disposiciones emanadas sobre dirección técnica de presupuesto quien fija los techos financieros para la formulación y presupuestación de los gastos anuales.

Esta actividad la debería de centralizar USPA y se está empezando a la formulación de instrumentos que permitan una actividad mejor dirigida y más efectiva.

Hasta la fecha la descentralización que opera en el sector no permite tener un seguimiento en la ejecución de las políticas y menos de los programas o proyectos que se adaptan a ellas. Se está trabajando en la metodología de un programa sectorial y su aplicación.

Actividad b) Especificación Táctica de las Políticas

La especificación táctica de las políticas del uso que se le dan a los cursos asignados anualmente se hace como se indicó en párrafos precedentes pero al no haber un sistema de programación de tipo sectorial fluido y en pleno funcionamiento las acciones que se hacen en este campo se limitan a seguir referencias para una programación presupuestaria.

La formulación del plan cooperativo anual no se da con regulamiento a menos de que se tome con el conjunto de documentos presupuestarios que se ejecutan anualmente.

El presupuesto programa a nivel de sector es un programa por institución, clasificado por el objeto del gasto.

Es responsabilidad de la USPA diseñar los instrumentos de acción específicos para la ejecución técnica de las políticas así como de COPROSEC, quienes son los que en última instancia diseñan, hacen el seguimiento y evalúan las acciones de cada programa o proyecto que tiene su institución.

Actividad c) Especificación Táctica Sistema Institucional para la Ejecución

En 1970 al instituirse el sector público agrícola como organismo de ejecución de desarrollo agrícola a nivel del sector público, mediante el Decreto 102-70 y su reglamento respectivo se especificó las diferencias en funciones y desviaciones para la administración adecuada de cada institución.

Las funciones y tareas que a nivel de cada organismo que conforma el sector público agrícola hace con la implementación de las mismas para asegurar la capacidad operativa de ellas y del sector están detalladas en las líneas de formación que cada cual tiene y de sus reglamentos respectivos.

Los mecanismos aprobados para una actividad sincronizada de las actividades del sector se hacen como ya se apuntó, a través de las juntas directivas, COSUCO, COPROSEC, Comités Regionales, etc.

3. Función de Ajuste Contínuo y Permanente de las Políticas Agrícolas del Sector y Contribución al Ajuste de la Política para el mismo

Actividad a)

Para asegurar la revisión y evaluación de las operaciones, análisis del sector público agrícola a nivel de programas y proyectos sectoriales, no existe por el momento un sistema de evaluación sistemático y contínuo.

Para realizar los ajustes anuales en las tácticas a nivel de programas sectoriales no hay ningún instrumento y se hacen a nivel de cada institución bajo una revisión que emana de las inquietudes de cada gerencia o dirección o cuando existe un problema de crisis.

El ajuste que se hace de las políticas se puede interpretar como las soluciones que COSUCO como a nivel gerencial necesariamente emite con políticas de corto plazo, así como aquellas que a nivel de junta directiva o gerencia es su establecimiento.

Actividad b) Contribución y Ajuste de Mediano Plazo de la Política Agrícola para el sector y los planes de Mediano Plazo del Sector

A nivel de USPA y del sector público agrícola no se ha establecido un mecanismo de retroalimentación como base de ajuste táctico anual para el sistema nacional de planificación.

Tampoco por el mismo motivo ya mencionado existen los mecanismos aprobados para asegurar la revisión y ajuste sincronizados de las políticas agrícolas del sector dentro del sector público agrícola y el sistema de planificación nacional. Lo que hay por el momento son acciones de comunicación entre la Secretaría de Planificación Económica y la USPA que determinan una coordinación en los problemas más obvios y por parte de la USPA se trabaja por el momento en el establecimiento de un mecanismo teóricao y práctico que nos permita lograr la retroalimentación y ajuste táctico anual, el establecimiento y revisión de las políticas, y la sincronización de los proyectos y programas del sector.

NIVEL NACIONAL INSTITUCIONAL

1. Función de Dirección Táctica de cada área funcional de ejecución

Actividad a) Establecer y asegurar las tácticas para la orientación del personal con respecto a cada área funcional y de política operativa anual respectiva

Para poder completar esta actividad y hacer la orientación de la misma, las diferentes Instituciones del Sector Público Agrícola elaboran sus lineamientos de trabajo o intenciones de actuación a través de la Gerencia y sus cuerpos técnicos, los que someten a las Juntas Directivas para su aprobación una vez resuelto este problema, las ejecutan a través de sus diferentes dependencias, generalmente estas políticas están pegadas a los programas y proyectos que se ejecutan dentro del Sector Público Agrícola.

Algunas otras políticas responden a las crisis que se presentan en los programas y proyectos que tiene cada Institución. Se asegura la orientación de las políticas operativas anuales a través de la Junta Directiva, quienes al aprobarlas tienen el visto bueno del Ministro o Jefe del Sector, quien es el Presidente de la misma.

Actividad b) Comunicación e Información interna a nivel de Instituciones del Sector Público Agrícola

Este es un sistema de información que en muchos casos es más o menos completo y en otros se inician por su importancia relativa que se le da. Generalmente las Unidades de Programación u Oficinas encargadas de la ejecución, son las que compilan los datos, éstos convergen a las autoridades de cada Institución que las manejan con la orientación que desean o política que requieren. Sin embargo, cada Institución es diferente, por ejemplo:

a) DIGESA: Es una de las más avanzadas en este campo, ya que ésta ha llegado al proceso de computación de estadísticas y su recopilación la hace desde los niveles subregionales, por actividad, proyecto y programa.

b) BANDESA: Ha computado un sistema de información de tipo financiero y está en el proceso también de superar esta fase. La característica de estadísticas que maneja (financiera, crédito, etc.), permite que sean recopiladas desde las agencias a nivel regional o cajas auxiliares que se hayan a nivel de municipio.

c) INDECA: A través de su Unidad de Programación y Unidad Técnica, computan los datos de comercialización, existencia de granos, precio de mercado a nivel de las regiones en que opera.

d) ICTA: La Unidad de Programación de esta Institución es la que recibe los datos de cada Unidad Técnica en lo que se refiere a los resultados de información que maneja la Institución y en los espacios geográficos que opera.

e) INTA: La Unidad de Planificación y otras dependencias como: Auditoría; fincas nacionales, etc. computan las estadísticas que la misma ejecución de sus actividades permitan proporcionar sin ninguna coordinación institucional.

f) PRODEGA: Computa los datos a nivel de fincas asistidas y orientados a una evaluación de los proyectos que se ejecutan a través de su Unidad de Servicios Técnicos.

g) PROLAC: A través de su departamento de contabilidad y Auditoría computan los datos de procesamiento y recolección de materias primas.

h) INAFOR: Su computación la hace a través de información de los ejecutores de sus proyectos.

En general se puede decir que no hay un sistema integrado de información institucional que uniformice metodologías y objetivos definidos, que cada Institución produce o procesa su información con destino a elaborar memorias o en algunos casos boletines estadísticos, de poca confiabilidad para consumo interno y otras veces para publicaciones externas.

Actividad c) Motivación del Personal de la Institución

A nivel de cada Institución, hay diversos intentos de motivación para el personal, como se verá posteriormente, pero en general se rigen por las disposiciones de las Juntas Directivas y la elasticidad que permiten éstas, además algunas Instituciones se rigen por lo que dicta la Ley de Servicio Civil y estimula a sus funcionarios por medio de becas, cursillos, etc., pero no más, veamos algunos casos:

a) BANDESA: La motivación descansa en catorce sueldos, becas (aunque no sistemáticas) y una escala progresiva de vacaciones.

b) ICTA: Esta institución como otras descentralizadas tienen una escala de salarios, que en muchos casos varía a lo que dicta la Ley de Servicio Civil y que ha sido aprobada por la Junta Directiva, la motivación para su personal recae fundamentalmente en la tecnificación a través de becas de especialización, sobre todo para el personal de campo o administrativo.

Actividad d) La Conducción Táctica de la Ejecución

Para asegurar el Plan Orientador de cada Institución que generalmente responde a actividades y proyectos que están desarrolándose, la Gerencia somete a la Junta Directiva un Plan Anual de Ejecuciones y que es la programación presupuestal.

La Unidad de Programación y las Unidades Técnicas juegan un papel importante en ésto, ya que ellas son las que sugieren la actuación a seguir en cada una de las tareas que tienen a su cargo.

No existe a nivel de cada Institución, ni forma sistemátizada un seguimiento de proyectos, por lo que no se puede asegurar con la máxima efectividad o asignación de recursos; lo que hay es un seguimiento tipo evaluativo, que en la mayor parte de los casos son solicitados por las autoridades Gerenciales. Esto a nivel de cada proyecto.

Actividad e) La Dirección Sincronizada entre diversas dependencias de cada organismo tanto a nivel nacional como regional

La Sincronización que se da a nivel de las diferentes Instituciones del Sector Público Agrícola, es en función piramidal que tienen en su organización, respetando la delegación de autoridades que el reglamento proporciona y opera en cada una.

2. Función de Especificación Táctica para el uso de los recursos a nivel de Programas y Proyectos del Organismo

Actividad a) Especificación Táctica del uso de los recursos del Organismo para el año. La interpretación de la política operativa del Sector Público Agrícola

Para interpretar la política operativa de cada organismo, cada cual se basa en los lineamientos de desarrollo dados por las Juntas Directivas de cada

Institución y de las del Jefe del Sector. Sin embargo, a nivel de cada Institución, son ellas las que formulan criterios de acción y esto da como resultado, diferentes grados de aplicabilidad y orientación como se indicó, el Plan Operativo, que está representado por un programa presupuestal, tiene fuentes de financiamiento por los aportes del Gobierno, los de cada Institución, como fondos privativos y fondos de préstamos y donaciones extranjeras comprometidos, este financiamiento tiene una aplicabilidad a nivel de actividad.

Generalmente las Instituciones operan anualmente en base de un presupuesto programa, por objeto del gasto y viene a ser un afinamiento de un plan trienal que exige la Dirección Técnica del Presupuesto.

Actividad b) Especificación Táctica de la Estructura del Organismo

La La Estructura Técnica del Organismo tiene como base fundamental la norma o Ley de Creación, define el objetivo fundamental de cada Institución. Existe para cada Institución un organigrama en donde se especifica los niveles de operaciones, por ejemplo: nacional, regional, subregional, etc., a nivel del programa y proyecto. (Funciones).

El detalle de implementación de cada política varía según la Institución y funciones que se desarrollen, y por lo tanto los requerimientos que cada cual necesita, en personal técnico, especializado, son diferentes. Sin embargo, hasta el momento no hay una sincronización adecuada ni dirigida al adiestramiento sistemático. Se inicia esta actividad con el Programa de Recursos Humanos a nivel de sector.

El proceso de análisis permanentes de proyectos es parcial, generalmente se orienta a evaluaciones con intensiones dirigidas de la Gerencia o de una auditoría de funciones realizadas, no existe un proceso permanente de revisión y ajuste a nivel Institucional.

En cuanto a la ayuda interinstitucional que solicitan los organismos del Sector Público Agrícola, sólo existen algunas cartas de entendimiento entre DIGESA-BANDESA; DIGESA-ICTA, pero su efectividad no es práctica.

La especificación sincronizada entre las diversas instituciones o departamentos es muy heterogénea en cada Institución y se logra por diversos tipos de organismos internos, por ejemplo: DIGESA tiene un Consejo Consultivo; ICTA un Consejo Técnico, cada cual con diversos objetivos y sistemas de operación. Sin embargo, dentro de este concepto no existe una comunicación interinstitucional.

3. El Ajuste Táctico Anual y Contribución al Ajuste Estratégico de Mediano Plazo de la Política Agrícola

a) El Ajuste Táctico Anual de la Política del Organismo

1. A corto plazo no existe. Débilmente hay en mayor o menor grado la intención de corrección, pero no hay un sistema establecido y mucho menos sincronizado.

2. En el ajuste de tácticas a nivel de proyecto o programa, que requiere el plan anual, no existe en forma generalizada, algo de ésto hay en ICTA y DIGESA;

3. Evaluación anual de proyectos no se hace sistemáticamente, lo único que realiza dentro de ésto es un ajuste presupuestario y una evaluación al final de cada año con orientación a la memoria.

   ICTA, INAFOR y BANDESA son las que más evalúan sus proyectos.

4. El ajuste de tácticas operativas anuales, no se da, así como no existe el ajuste de mediano plazo de políticas institucionales y de planes de mediano plazo de cada Institución.

   Hasta hoy, sólo ICTA e INAFOR han hecho algo específico en este sentido.

   Finalmente, no existe una contribución al ajuste extratégico de las políticas o de un sistema de retroalimentación de las Instituciones al sistema sectorial de Planificación y como efecto a ésto, la revisión y ajuste sincronizado de las políticas anuales se hacen con cierta relatividad a nivel de Institución por las Juntas Directivas, pero sin coordinación con las otras Instituciones.

UNIDADES DE EJECUCION REGIONAL *

OBJETIVO DE DIGESA: Mejorar y elevar la producción y productividad agrícola mediante la ejecución de los programas de educación, producción, asistencia técnica y demás servicios, tendientes a la optimización a nivel socio-económico de la familia rural en la región.

1o. Función de Dirección Táctica en la Región:

a. Atribuciones del Jefe Regional:

- Dirigir las dependencias de la Unidad Regional, a fin de lograr el cumplimiento del objetivo y funciones de la misma.

- Establecer los lineamientos de acción de la Unidad.

- Responsabilizarse de que cada dependencia ejecute sus proyectos de acuerdo con las normas y criterios preestablecidos.

- Presidir el Comité de Coordinación Regional de SPA.

- Coordinar las acciones de las Instituciones que conforman el Sector Público Agrícola, en la ejecución de los Programas Regionales.

b. El personal regional tiene participación poco generativa en la ejecución de los proyectos, dado que su actividad es de carácter rutinario y con bajo interés desarrollista, ya que no existen tácticas apropiadas para motivar al personal, esto se demuestra con el poco conocimiento que cada uno tiene de la razón de ser de su trabajo. Los ascensos se dan por una situación casuística, circunstancial, o de apreciación personal del jefe hacia el subordinado, más no a través de una metodología establecida que permita calificar y proponer los mejores candidatos para ascender en la escala jerárquica; por otro lado, y en materia salarial, el personal no se motiva ya que no existe cla-

* Ing. José Luis Monterroso, Consultor de USPA

sificación de salarios en función del medio. Así como no hay Seguridad Laboral, a pesar de existir la Oficina de Servicio Civil, a nivel nacional.

c. El equipo técnico y la administración del personal de los proyectos no está asegurado, por cuanto que no existen reglamentos administrativos ni de operación a nivel Regional, otras razones que existen también que contribuyen a que suceda lo anterior.

Una manera generalizada en el medio del SPA, para asegurarse en el puesto, es "pasar desapercibido" pero obviamente, esto no conduce al desarrollo.

d. Los mecanismos existentes para el control del trabajo son deficientes u obsoletos, inadecuados o poco prácticos, pero de una manera u otra, no son los más apropiados, ya que por lo general, se basan en los informes que presenta el propio ejecutor y sobre todo porque la calendarización de actividades no existe y la supervisión de las tareas encomendadas es poco o nada conciente en función de la necesidad del desarrollo y progreso agrícola.

e. El sistema de comunicación e información dentro de la Región es empírico, ocasional e inadecuadamente selectivo, los canales establecidos no son respetados, y el sistema está muy mal implementado; o sea que la comunicación debería ser ágil y oportuna, así como la información verídica y dinámica pero esto no se da en la actualidad.

f. El sistema de aprovisionamiento para los proyectos en las Regiones opera parcialmente a través de las sub-unidades administrativas en algunas Instituciones y desde la central en otras. De todas maneras, se rige por la ley de compras y suministros del Estado, en las Instituciones centralizadas pero esta ley es tremendamente caduca, tanto por el sistema de compras como por el listado de artículos, pues no está de acuerdo al progreso alcanzado por el comercio y la industria; muchos artículos que hoy existen no están consignados en el listado; lo cual provoca

alteraciones graves y antojadizas en el presupuesto.

En las Instituciones descentralizadas o semi-autónomas, generalmente los suministros se hacen desde cada Planta Central con un sistema de requisiciones, compra y pago, transporte y almacenaje deficiente.

g. El establecimiento de un proceso de investigación de "necesidades sentidas" de la clientela para retroalimentar al nivel central en el ajuste anual y de mediano plazo de la política y planes de cada Institución vendría a corregir muchos de los errores que en la actualidad se cometen en concepto de planificación y dirección técnica administrativa, ya que actualmente no existe un proceso bien establecido.

h. No existe un adecuado sistema de seguimiento interno de los proyectos en la región y en los proyectos donde existe, la información no es confiable pues la ejecución de la misma, se basa en la observación, más no en la medición y/o comprobación metódica del grado de avance de la ejecución.

2. <u>Función de especificación táctica a nivel de Región</u>

a. En el plan de desarrollo agrícola, como en algunas políticas de corto plazo, se manifiesta la intención de fomentar, mejorar y ampliar la cobertura geográfica y poblacional de los servicios agrícolas, es más, algunas instituciones del SPA introducen mecanismos para lograr lo anteriormente indicado, pero poco o nada es lo que se ha logrado hasta el momento, ya que la mayor cobertura es solo aparente en los diferentes servicios que se entregan a través de los proyectos y una de las razones más importantes es la deficiente asignación de recursos económicos y humanos, entre otros, para lograr tal fin, además de una errónea administración en general que se manifiesta en un estancamiento de los servicios en lo físico y en lo cualitativo.

b. Existe capacitación de la clientela, pero enmarcada dentro de lo puramente conceptual y agrícola sin proyección ni elasticidad, ya que no sucede la capacitación para tomar decisiones

económicas, menos aún para las sociales y políticas, por otro lado, no puede mejorarse algo que no existe, o sea que es necesario crearlo antes y esto es, la participación de los diferentes núcleos poblacionales o estratos, en las decisiones de gobierno, pues generalmente tampoco se conocen las "intenciones de gobierno".

c. El área geográfica de cobertura de los servicios está delimitada pero los organismos encargados de prestar los servicios no están implementados, ni modernizados, y en consecuencia el servicio es deficiente, en algunos casos existe diseminación desordenada de los mismos, en otros una concentración muy controlada y con poca facilidad de operación. Muchos proyectos que se ejecutan en la región, fueron concebidos muy idealistamente, pero no se adaptan a las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la región.

d. No está especificada la ayuda requerida de las unidades centrales del SPA y fuera del mismo para asegurar la ejecución integral e integrada de las acciones de desarrollo en la región; más bien hay negación oculta, y en cuanto a la ejecución integral e integrada, lo que existe es duplicación de esfuerzos, plagio y desaveniencias, así como entorpecimiento de las actividades.

3. <u>Función de Ajuste técnico de los Proyectos</u>

a. La revisión de los proyectos no se da en forma periódica, más bien ocasional y de acuerdo a la disponibilidad de medios para realizarla, generalmente las supervisiones son oculares y en muchos de los casos se desvirtúa la función de supervisión, transformándose la ocasión en oportunidades para acciones mezquinas y punibles.

La supervisión también se efectúa de acuerdo a intereses de momento ya sean internacionales, nacionales o personales pero genralmente no hay una periodicidad ni un sistema efectivo de supervisión, claro esto también debe mejorarse y sobre todo formar verdaderos supervisores en las diferentes disciplinas o proyectos.

b. La evaluación es esporádica, incompleta y también caprichosa, aún no se tienen los suficientes elementos para efectuar una verdadera evaluación anual en toda la dimensión que se necesita.

c. Los ajustes a las tácticas y a la estrategia operativa de los proyectos se da en función de los recursos disponibles en un momento dado, más no por una retroalimentación funcional, por otro lado, los ajustes se convierten en desajustes, porque los mismos suceden solo en caso de restricciones presupuestarias, con lo cual se causa grave detrimento a la ejecución progresiva de los proyectos.

d. Como consecuencia de lo expresado en el punto anterior, no hay ajustes táctico ni sincronizado, solo existen parches que ocultan los desperfectos, porque nadie podrá negar que lo que si existe en abundancia, es la improvización.

Ante las situaciones enumeradas anteriormente, es imperiosa la necesidad de crear en todo el personal una clara conciencia crítica sobre las características esenciales del sub-desarrollo, ya que los objetivos y las metas son comprendidos solo cuando se conoce a fondo la razón de lo que nos debe impulsar a buscar una mejor existencia.

Es necesario también revisar muy profundamente los planes y mecanismos, adecuar las políticas y los proyectos, pero por sobre todo, crear, para actuar, un código de conducta, para que por medio del cual se establezcan las normas mínimas para determinar claramente la forma en que los hombres encargados del desarrollo,dirijan sus acciones.

ANTECEDENTES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO RURAL DE NICARAGUA*

El Plan Nacional de Desarrollo Rural se elaboró por un mandato del Gobierno Central de Nicaragua al Comité Nacional Agropecuario. Este a través de la Unidad de Análisis Sectorial partió de una investigación y después de un diagnóstico, aprobó una serie de acciones que se ejecutarían mediante políticas definidas para alcanzar un objetivo básico en beneficio de la población rural.

El Plan demandó una nueva estructura de organización y administración de las instituciones públicas que daban servicios a las actividades agropecuarias. Esta estructura se implementó mediante la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) que se designarán como Organismo de Planificación, Capacitación y Control de lo que se llamaría más tarde el Sector Público Agropecuario (S.P.A.)

N I V E L E S

Dentro del esquema "Marco de Referencia para la Administración de la Ejecución de la Política Agrícola Formulada", la alta Dirección estaría conformada por el "Consejo Nacional de Desarrollo Rural" y el "Ministerio de Agricultura y Ganadería" con sus unidades: Dirección de Planificación Sectorial Agropecuaria (DIPSA), el Centro Nacional de Capacitación (CENCA) y Regulación y Control Agropecuario.

El Consejo está integrado por el señor Ministro de Agricultura y Ganadería y cada uno de los presidentes y gerentes generales de las instituciones que componen el SPA.

Los mandos Medios Nacionales se forman por las directivas de las instituciones del SPA y los presidentes o gerentes generales con sus asesores o ejecutivos inmediatos.

Los mandos Regionales a nivel de Sector están compuestas por las direcciones regionales integradas en forma similar al Consejo, presididas por un delegado del MAG. A niveles institucionales cada una de ellas tiene su propio sistema de organización en el aspecto de las delegaciones en la Dirección Regional.

---

* Presentado por el Licenciado Edgard Robleto García, Subdirector de DIPSA/MAG de Nicaragua.

FUNCIONES NORMATIVAS

En términos generales las funciones de Dirección, Especificaciones y Ajuste Táctico se concentran básicamente en los niveles de la Alta Dirección y los Mandos Medios Nacionales. Los Mandos Regionales funcionan principalmente como mecanismos operativos de control y de información.

DIRECCION TACTICA

1. La primera actividad como principal mecanismo del CENCA, se desarrolla en los campos de orientación y capacitación y se utilizan instrumentos como seminarios de corta duración. Se abordan aspectos como la difusión del Plan Nacional para el personal del sector, con especial énfasis en la importancia del mismo.

   Una segunda actividad persigue mejorar la calidad profesional, mediante cursos cortos en disciplinas específicas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

   Esta orientación y capacitación sectorial del CENCA no interfiere en las actividades similares que programa cada institución según sus propias necesidades.

   El personal de las regiones llega a las mismas ya beneficiado por las actividades realizadas en los dos niveles que le preceden, o es llamado para participar en seminarios o cursos de orientación y capacitación.

2. El Consejo Nacional de Desarrollo Rural y DIPSA son los mecanismos de comunicación sectorial, en cuanto al funcionamiento de los programas, ejecución de proyectos y sistema de información sectorial, como instrumentos de información cabe señalar la administración por parte de DIPSA del Banco de Datos.

   La comunicación institucional se da en los consejos directivos que tiene cada una de ellas, integradas en gran parte por presidentes y gerentes generales de instituciones del mismo SPA y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La comunicación intraregional se establece con las direcciones regionales, que a su vez constituyen el canal de comunicación y de retroalimentación con los Mandos Medios Nacionales y la Alta Dirección.

3. La motivación está concentrada en los Mandos Medios Nacionales, cada institución usa sus propios instrumentos, es decir, que las normas y beneficios que se derivan de los mismos ya les son dadas a los Mandos Regionales.

4. En la conducción táctica de los proyectos la comunicación intraregional desempeña un papel importante, pues es donde se conocerán en primera instancia las desviaciones de las acciones en comparación con la programación diseñada. Esta comunicación alimenta a los mandos Medios Nacionales para la conducción táctica de los organismos involucrados, y alimenta también, a la Alta Dirección para la conducción táctica del SPA.

5. La sincronización en la Alta Dirección se establece entre el Consejo Nacional y DIPSA con el secretario del Consejo que a su vez es el Director General de DIPSA. El CENCA sincroniza sus actividades porque tiene un comité de programación integrado por un delegado de DIPSA y de las instituciones del SPA. Dentro del MAG la sincronización se realiza con reuniones del señor Ministro con los directores de programas.

La sincronización de la Alta Dirección con los Mandos Medios Nacionales opera con el Consejo. El secretario del Consejo es a su vez el receptor en la comunicación del delegado del MAG en los Mandos Regionales, por lo que se da la sincronización horizontal en todos los niveles.

Dentro de cada organismo la sincronización eiste con diversos comités que trabajan o conocen agendas específicas, y están formados por los jefes o ejecutivos de los centros de responsabilidad que existen. A nivel regional es obvia la sincronización por la descripción de los integrantes de las direcciones regionales y las actividades que ejecutan.

ESPECIFICACION TACTICA

1. La formulación del Plan Operativo Anual para el SPA como responsabilidad de DIPSA, es una actividad de ordenamiento en la ejecucion de proyectos definidos y como parte del plan, la incorporación de nuevos proyectos necesarios en el proceso de desarrollo del sector y la participación integral de las instituciones del sector.

   A nivel de cada organismo el plan operativo anual, con apoyo de estudios económicos propios, incorpora las actividades que le son asignadas a nivel sectorial, y sí establece medidas que permitan el uso racional de los recursos disponibles. Los mandos regionales operarán actividades que provienen de decisiones tomadas en los otros dos niveles.

2. En la Alta Dirección la especificación táctica por funciones se deriva de las actividades señaladas como necesarias para apoyar el Plan Nacional, evitar duplicidad de esfuerzos y de gastos en recursos, además de facilitar la sincronización de las instituciones.

   Las funciones a su vez permiten agrupar a las instituciones y definir así su rol principal: Planificación; Coordinación y Control, el Ministerio de Agricultura y Ganadería; Comercialización; el Instituto Nacional de Comercio Exterior o Interior (INCEI); Comisión Nacional del Algodón (CONAL); Instituto Nicaraguense del Café (INCAFE); Acceso a la tierra; Instituto Agrario de Nicaragua (IAN); Canalización de Inversiones y Financiamiento; Banco Nacional de Nicaragua (BNN); Instituto de Fomento Nacional (INFONAC); Servicios Integrales a los Pequeños Productores; Instituto de Bienestar Campesino (INVIERNO); Aumento en la Capacidad de Producción; Instituto Nicaraguense de Tecnología Agropecuaria (INTA) e Instituto de Recursos Naturales Renovables (IRENA).

   Partiendo de las funciones sectoriales, los organismos actúan en la especificación de sus programas a nivel de detalle. Corresponde también en este campo a los mandos regionales plegarse dentro de los lineamientos fijados por los otros mandos, y desarrollar todo o parte de los programas, según las regiones.

3. El presupuesto por programa sectorial que usa DIPSA como mecanismo plantea la distribución de los recursos financieros disponibles encauzados hacia los programas que implementan el Plan Nacional. Esta misma visión se transfiere a las instituciones y quedan siempre los niveles regionales con lineamientos ya determinados.

4. La especificación táctica para asegurar los requerimientos de recursos técnicos del sector para la ejecución, proviene de la incorporación participativa que le corresponde a cada institución en la ejecución de programas o proyectos aprobados en el Consejo Nacional. Esta asignación continua en las instituciones mediante un ordenamiento de sus recursos internos para atender sus responsabilidades, y es extensivo tal ordenamiento a los mandos regionales.

5. La sincronización opera con los mecanismos de comités interinstitucionales. Participan instituciones colaboradoras del SPA y que pueden tomar decisiones que afectan o modifican las acciones de las instituciones. Se forman también comites con la participación directa de delegados de las instituciones para elaborar o diseñar las especificaciones tácticas contempladas en los numerales 1. al 4.

   Las instituciones colaboradoras del SPA son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco Central de Nicaragua y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

   Una igual forma de mecaismo se presenta en los Mandos Medios Nacionales y en los Mandos Regionales con el mecanismo de las Direcciones Regionales.

AJUSTE TACTICO ANUAL

1. Las Direcciones Regionales son el soporte de los ajustes tácticos como mecanismos que activan la retroalimentación hacia los Mandos Medios y la Alta Dirección, en donde se realizan las tareas de revisión y evaluación de las operaciones anuales del sector y dentro de cada institución.

   Los resultados en las evaluaciones conducen al planteamiento de

los ajustes tácticos, en los programas, la asignación de recursos y organización, tanto sectorial como institucional.

2. La sincronización en el ajuste sectorial opera con el mecanismo de los comités interinstitucionales, inclusive al sistema de Planificación Nacional.

El proceso continua al resultar nuevas formulaciones que originan acciones al ser implementadas, y se inicia nuevamente el ciclo de las funciones normativas y las decisiones en los niveles sectorial, institucional y regional, de acuerdo a la estructura de organización y administración que tengan las instituciones ejecutoras.

COMENTARIOS

El Marco presentado a consideración pone los límites de funciones y niveles jerarquicos responsables en la toma de decisiones y ejecución de acciones, para lancar los objetivos de un Plan de Desarrollo del Sector Agropecuario.

Relatadas las experiencias acumuladas al momento se aprecia que las actividades estipuladas en cada una de las funciones normativas, aparecen dependiendo de la estructura organizativa y administrativa de las instituciones que componen el Sector. Es importante señalar que la Alta Dirección, como responsable del Sector, solo podrá lograr un producto tangible si cuenta con apoyo político y legal, ya que ésto fija el nivel en el cual se concentra el poder de decisión.

El uso del poder de decisión es el medio que facilita la sincronización, el uso racional de los recursos disponibles y consecuentemente el alcance de los objetivos de un plan de desarrollo en beneficio de la comunidad nacional, aspectos estos últimos que reflejan la utilidad práctica del "Marco de Referencia para la Administración de la Ejecución de la Política Agrícola Formulada", presentado a discusión en el Seminario promovido por IICA, realizado en Antigua, Guatemala, C. A.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
DIRECCION TACTICA

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1. El Marco de Referencia para Ejecutar la Política Agrícola posee utilidad como matriz que proporciona una perspectiva "a priori" que permite ubicar la ejecución en el contexto de las diversas funciones y actividades que la componen;

1.2. Para los fines de administración de la ejecución de la Política Agrícola son básicas las siguientes funciones:

1.2.1. La dirección táctica
1.2.2. La especificación táctica y
1.2.3. El ajuste táctico contínuo y permanente

1.3. El conjunto de actividades que definen la dirección táctica se consideran necesarias y suficientes para cumplir con dicha función;

1.4. Las funciones básicas propuestas en el Marco de Referencia permiten concretar darle continuidad y reiniciar el ciclo del proceso de planificación;

1.5. Se considera que para poder dirigir tácticamente la ejecución, las actividades presentadas dentro de la función de Dirección (Orientación, Comunicación, Motivación, Conducción y Sincronización) son las necesarias y suficientes para asegurar la dirección en la Administración de la Política Agrícola;

1.6. La Dirección a Nivel de Mandos Medios Nacionales y Mandos Regionales deberá realizarse aplicando las mismas actividades normativas, especificadas para la Alta Dirección en forma derivada y variando su contenido según los niveles administrativos subsiguientes;

1.7. La responsabilidad para la ejecución de las diferentes actividades que componen esta función son las siguientes:

1.7.1. La Orientación. Correspondería a USPA, quien tendría como responsabilidad básica la de establecer, supervisar y evaluar programas de difusión de las decisiones estratégicas que se generan en la etapa de formulación, los cuales deberán efectuarse a todos los niveles administrativos.

Dentro de este contexto la UIP y URP se encargarían de aplicar los lineamientos elaborados por USPA ajustándolos a las características específicas de cada institución.

1.7.2. La Comunicación. Para lo que USPA deberá elaborar un canal de información gerencial hacia el Centro de Decisión del Sector, en términos de asesoría para la toma de decisiones tácticas y hacia los organismos ejecutores en términos de coordinación y apoyo técnico, para la puesta en marcha de esas decisiones.

El proceso debería ser iterativo en los subsiguientes niveles administrativos.

1.7.3. La Motivación. Es necesaria en todos los niveles. Esta debe de generarse tomando en cuenta el conjunto de objetivos personales, las especiativas, la valencia del técnico y el proceso de aprendizaje cíclico, por el que pasan quienes prestan sus servicios dentro del SPA. Con base al análisis y evaluación de los anteriores factores es que deberá la USPA preparar propuestas alternativas para que la Alta Dirección formule programas de motivación, adecuados;

1.7.4. La Conducción Táctica. Debe ser oportuna y estar enmarcada dentro de los parámetros indicados por los objetivos y metas establecidas para el año, debiendo basarse en el sistema de información gerencial que le permita la toma de decisiones tácticas en forma ágil y oportuna;

1.7.5. Se concluye sobre la necesidad de la sincronización de las actividades anteriores, y de establecer mecanismos apropiados para lograr integrarlas en forma vertical y horizontal, de modo de poder lograr una Dirección Táctica adecuada dentro de cada nivel y entre los diferentes niveles administrativos;

1.8. La función de Dirección Táctica dentro del Sistema Sectorial de Planificación Agrícola de Guatemala, no satisface en la actualidad todos los requerimientos del Marco a fin de permitir una ejecución adecuada de la Política Agrícola Formulada.

Entre los factores que limitan la normatividad actual están los siguientes:

1.8.1. La consolidación del Sistema de Planificación Agrícola aún está en proceso.

1.8.2. El Sistema de Planificación no cuenta con el apoyo político suficiente que demanda, la generación de decisiones alternativas de su competencia.

1.9. Las posibilidades reales para mejorar el proceso de ejecución de la Política Agrícola en Guatemala está en lograr a corto plazo que las personas que tienen el poder de decisión a los niveles superiores del Gobierno, acepten las bondades del marco de referencia presentado, discutido y aceptado en este Seminario.

2. HIPOTESIS PARA LA FUNCION DE DIRECCION TACTICA

2.1. Debido a la falta de interpretación, aceptación e incorporación del rol táctico por parte del Sistema de Planificación Agrícola, los diversos niveles de planificación no le prestan la atención debida a la función de dirección táctica, lo que dificulta la apropiada dirección de la administración de la política.

2.2. Puede suceder que el reconocimiento de la función de dirección no se dé a nivel de Alta Dirección por falta de una sincronización adecuada, en consecuencia, dicha función no es iterativa en todos los niveles administrativos.

2.3. La función de dirección táctica se confunde en la realidad con la actividad de mando como consecuencia del desconocimiento general del marco de referencia para la administración de la Política Agrícola.

2.4. Puede darse el caso en que las diversas actividades normativas de dirección se ejecutan sin mantener la perspectiva del propósito de la dirección.

2.5. En ciertos casos se cuenta con mecanismos e instrumentos apropiados pero que usados inadecuadamente pierden la perspectiva del objetivo al cual deberían de converger dentro del contenido de la función de Dirección.

3. RECOMENDACIONES FINALES SOBRE AREAS ESPECIFICAS IDENTIFICADAS

3.1. Las hipótesis indicadas para función de Dirección Táctica, demuestran la necesidad de realizar una Investigación, a fin de establecer con exactitud los factores que inciden negativamente en la situación de la administración de la política agrícola, tomando en cuenta siempre los planteamientos hipotéticos.

3.2. Se considera de interés nacional, la reorientación de la Función de Dirección Táctica, a formar dinámicas y realistas de ejecución; para lo cual, se recomienda, solicitar los servicios de asesoría a organismos nacionales e internacionales especializados en la materia.

3.3. Para consolidad eficientemente la Función de Dirección Téctica, en todos los niveles, conceptualizados dentro del Marco de Referencia de la Administración de la Política Agrícola, y y como un complemento á las recomendaciones citadas anteriormente, es propuesta definida realizar esfuerzos a fin de lograr la capacitación del personal específico en el área de Administración de la Política Agrícola.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ESPECIFICACION TACTICA

1. La identificación interpretación y aceptación de los roles que el sistema de planificación agrícola debe desempeñar en sus etapas de formulación ejecución y evaluación aún no se ha logrado en todos los niveles que intervienen en el mismo.

2. No existe un marco de referencia claramente definido que facilite el proceso de administrar la etapa de ejecución de la política agrícola.

3. La deficiente ejecución de los planes a mediano y corto plazo se debe principalmente:

   3.1 A la escasa participación de las diversas instituciones del sector agrícola en la generación de las decisiones estratégicas;

   3.2 Al escaso conocimiento y/o interpretación de las decisiones estratégicas que se han tomado durante la planificación;

   3.3 Al deficiente nivel de consolidación del sistema de planificación en el cual se observan desarticulaciones entre niveles ejecutivos de la política agrícola;

   3.4 A la deficiente forma en que se establece la estructura de los roles de las instituciones del sector agrícola;

   3.5 A la falta de claridiad y precisión de la doctrina de los organismos y a la capacidad operativa de los mismos;

   3.6 A la falta de tecnologías apropiadas para ejecutar las actividades que deben realizar las instituciones;

   3.7 A la deficiente capacitación de los recursos técnicos del SPA en las tecnologías específicas que se requieren para administrar la política agrícola;

7.8 A la falta de concordancia que presenta el marco jurídico institucional para que los organismos del SPA accionen en forma eficiente;

3.9 A las deficiencias de los canales de comunicación entre los diversos niveles de planificación de las instituciones del SPA;

3.10 A la ausencia de manuales de procedimiento técnico-administrativo que permita sincronizar las acciones de las instituciones del sector;

3.11 A la falta de especificación de las políticas de corto plazo;

3.12 A la falta de difusión de los planes de mediano y larzo plazo a los ejecutores de los niveles organizacionales del SPA;

3.13 A la falta del uso racional de los escasos recursos utilizados vista la priorización de los objetivos;

3.14 A la falta del sistema adecuado de fiscalización desde el punto de vista del proceso administrativo que oportunamente se acomode a las necesidades específicas para la ejecución de las políticas.

4. Que los préstamos internacionales que por sus bondades sean recibidos para el Sector Agrícola, sean debidamente coordinados dentro de las políticas para hacer una buena utilización de los mismos y dentro del orden de prioridades que demandan las necesidades del país.

RECOMENDACIONES

1. Que la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica analice, adecúe e interprete el uso del marco de referencia propuesto en el seminario a todos los niveles del SPA.

2. Solicitar al IICA que se profundice y se promueva por los medios que estime conveniente el marco de referencia para que se torne en instrumento de mejora en la administración de la política agrícola.

3. Que USPA, las unidades institucionales y de programación analicen las necesidades de adecuar la organización del SPA para que éste sea más eficiente desde el punto de vista técnico-administrativo.

4. Que se mejoren los mecanismos de coordinación entre la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Economíca y la USPA a fin de lograr una mayor vinculación entre los organismos rectores de la política agrícola.

5. Que en la preparación de los PM y los de CP sean tomadas en cuenta las instituciones ejecutoras involucradas para que las mismas se formulen difundan y especifiquen con mayor detalle, a fin de tornarlas mas funcionales.

6. Que el Comité Superior de Coordinación del Sector Público Agrícola (COSUCO), se consolide como el dinámico y efectivo organismo de coordinación, mediante la utilización adecuada de los canales de comunicación e información, hacia los diferentes niveles de la estructura administrativa del sector;

7. Que se solicite a las autoridades superiores del Sector Público Agrícola, la aplicación de los mecanismos apropiados para aprovechar con eficiencia las asignaciones presupuestarias aprobadas, en la ejecución de programas y proyectos. Fundamentalmente, el presupuesto deberá aplicarse y manejarse tanto a nivel regional como sub-regional, conforme las especificaciones de su programación.

8. Que los sistemas y metodologías utilizados para la fiscalización por auditoría en el SPA, sirvan de apoyo para acelerar el desarrollo de las políticas y que no entorpezcan su funcionamiento. La auditoría debe orientar las ejecuciones y no esperar que se cometan errores, la fiscalización debe ser constructiva en todo momento.

9. Que se realice un análisis del sistema de planificación sectorial para que se adecúe a las necesidades del sector.

10. Que se integren esfuerzos entre la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, USPA e instituciones del SPA e IICA para que se formule e implemente un programa de capacitación de los técnicos que laboran en el Sistema de Planificación Sectorial.

11. Dadas las implicaciones que tiene un marco jurídico y administrativo para la correcta ejecución de las acciones del plan y sus políticas; es necesario que estos marcos sean estudiados y ajustados a las necesidades actuales tomando en cuenta desde luego la proyección hacia el futuro.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

AJUSTE TACTICO

Se considera que para el mejoramiento del Marco de Referencia, se deben hacerle las siguientes modificaciones:

Mandos Medios Nacionales (UIP)	Mandos Regionales (URP)
A. Ajuste Táctico Mensual	A. Ajuste Táctico Contínuo
1. Revisión y evaluación de las operaciones mensuales del Organismo;	1. Revisión y Evaluación contínua de los proyectos que se ejecutan en la región;
2. Ajuste Táctico mensual a los Programas del Organismos;	2. El Ajuste Táctico Contínuo de la ejecución de los proyectos;
3. Ajuste Táctico Mensual a la Política Operativa del Organismo.	3. Sincronización de las anteriores actividades.
	B. Contribución al Ajuste Táctico Mensual de Organismo
4. ídem cuadro 1	4. Retroalimentación a los organismos para su ajuste táctico mensual.
B. Idem cuadro 1	
5. Idem cuadro 1	

La utilidad que se reconoce, se basa en las siguientes consideraciones aplicadas a cada uno de los distintos niveles administrativos:

1. Para que la persona en su carácter de ejecutivo, se pueda ubicar dentro del rol del Sistema de Planificación;

2. Para que el programador tenga un Marco de Referencia (guía) para el desarrollo de sus actividades en la etapa de ejecución.

CONCLUSIONES

1. No se le da participación activa a la USPA en la toma de decisiones a nivel de la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, lo cual restringe el apoyo político al Sistema de Planificación Agrícola;

2. Existe desconocimiento a niveles de mandos medios y regionales de los roles diferenciales que el Sistema de Planificación Agrícola debe desempeñar en el plano estratégico y táctico del proceso de planificación en sus etapas de formulación, ejecución y control;

3. El marco de referencia para la administración de la ejecución de la Política Agrícola presentado, discutido y mejorado en este Seminario, permite ubicar el rol de los planificadores en el proceso de ejecución y darle continuidad al proceso de planificación. Esto debe permitir un acercamiento entre ejecutores y planificadores que redunde en planes operativos con participación de los directamente afectados y con mecanismos de realimentación que le den dinamicidad a esta relación. Se debe reconocer que este Marco todavía puede ser mejorado y por lo tanto, debe considerarse como una primera aproximación;

4. La deficiente ejecución que se le da a la política agrícola, no se debe a la falta de habilidades y destrezas por parte de las autoridades y funcionarios del sector, sino al escaso conocimiento y/o interpretación de las grandes decisiones estratégicas que se han tomado durante su formulación;

5. A falta de una administración de la política en forma racional al nivel sectorial, el SPA busca la supervivencia y el mantenimiento del status quo a través de una repetición confiable de operaciones pre-establecidas, ésto agrava más la brecha entre los ejecutores (su contribución a la alta dirección);

6. La actividad de evaluación se ve afectada por la falta de tecnologías apropiadas para el análisis de todas las medidas de política que se manejan a cada uno de los niveles administrativos;

7. La deficiente previsión en la capacitación de los recursos técnicos del SPA en las tecnologías específicas que se requieren para Administrar la Política, repercute directamente en la ejecución de las decisiones estratégicas;

8. Las tres funciones administrativas para la Ejecución de la Política Agrícola son interdependientes y complementarias entre sí, por lo que cualquier deficiencia en una de ellas, afectará significativamente la ejecución eficiente y eficaz de las decisiones estratégicas;

9. En el nivel regional de ejecución, no existe todavía una doctrina institucional bien clara y precisa que guíe normativamente la acción del SPA en las regiones, por lo tanto, aún cuando a nivel de sector y de áreas funcionales en particular se de una buena administración, el proceso de ejecución fallará en este nivel si no se posee una clara definición de objetivos, productos y estrategia operativa institucional para la región;

10. Muchas veces los países y el SPA utilizan técnicas sin una idea clara del propósito de las mismas, para efecto de las funciones administrativas que es necesario realizar para la apropiada ejecución de la política;

11. En ciertas ocasiones se dan casi todas o la gran mayoría de las actividades normativas de cada función administrativa en ejecución de la política; sin embargo, éstas se realizan en forma suelta y aislada, debido a que faltan los mecanismos apropiados para su sincronización adecuada.

RECOMENDACIONES

1. Que el Consejo Nacional de Planificación Económica, dé el apoyo político necesario al Sistema de Planificación Agrícola para que a través de USPA, participe en la toma de decisiones al nivel de la Secretaría del Consejo y de igual forma, se consideren sus recomendaciones.

2. Que USPA, conjuntamente con los miembros del COPROSEC elabore un proyecto de reglamento que norme las relaciones del Sistema de Planificación Agrícola con la SCNPE. Este debería ser aprobado por el COPROSEC y presentado al COSUCC para su posterior aprobación. Al jefe del sector se le pediría que lo someta al CNPE para asegurar su implementación.

3. Que el sistema de planificación agrícola, adopte el marco de referencia para la administración de la ejecución de la política agrícola y lo adopte a cada uno de sus niveles con el fin de que establezca en la forma mas detallada posible, su participación en las definiciones tácticas.

4. Que el IICA elabore un documento que integre las presentaciones y comentarios de este seminario a fin de complementar el marco de referencia para la administración de la ejecución de la política agrícola, el cual deberá ser presentado a COPROSEC para su discusión e incorporación en un reglamento que contenga la operatividad del marco, el cual deberá ser aprobado por COSUCO y puesto en conocimiento del CNPE.

5. Que el IICA apoye al sistema de planificación agrícola en sus diferentes niveles a fin de que se materialice la utilización del marco.

6. Que la retroalimentación definida en el marco de referencia para el ajuste de los planes operativos, programas institucionales y proyectos regionales, se explicite a los diferentes niveles administrativos.

7. Que los miembros de COSUCO atiendan las recomendaciones de las evaluaciones presentadas por COPROSEC a través de USPA para incorporar los efectos de la ejecución en las medidas de política que se aprueben.

8. Que cada uno de los miembros de COPROSEC, elabore documentos sobre la mecánica de la retroalimentación los discutan a nivel de dicho organismo, para darlo a conocer a los gerentes y directores.

9. Que las Unidades de Programación definan las áreas prioritarias en las cuales deberá generarse tecnología apropiada para las acciones de análisis en la evaluación de las medidas de política y soliciten colaboración a sus consultores para su definición e implementación.

10. Que se organicen programas de capacitación de acuerdo a los resultados obtenidos en el punto anterior.

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO

1. El tema y contenido del Seminario fue aceptado como un aspecto básico para entrar al proceso de revisión del análisis y formulación de políticas anuales operativas dentro de la etapa de ejecución de las mismas;

2. Se reconoce la necesidad de contar con un "marco de referencia", como un instrumento "a priori", que permita ubicar el contenido de la etapa de ejecución del proceso de planificación agrícola y asegurar la administración apropiada de la misma.

3. Se acepta la utilidad del "marco de referencia" presentado y discutido en el Seminario con las enmiendas introducidas por los grupos de trabajo, reconociéndolo y aceptándolo como instrumento analítico válido, que posee utilidad para resolver los problemas de ejecución de la Política Agrícola.

4. En cuanto al rol del Sistema de Planificación Agrícola en el campo técnico, se recomienda revisar los canales de comunicación en la búsqueda de fluidez necesaria para que el Sistema de Planificación, asesore en las decisiones tácticas durante la ejecución en los diversos niveles de mando, así como para la coordinación y el apoyo técnico a los centros propiamente de ejecución, en su nivel respectivo debiendo ser este flujo informático de dos vías.

5. En cuanto a las acciones prioritarias de prosecusión de este Seminario, debe promoverse la aplicación del marco de referencia con las enmiendas introducidas en todos los niveles de ejecución del SPA.

6. Se recomienda que el IICA, una vez ajustado el "marco" con base en las recomendaciones de los grupos de trabajo, defina la estrategia y mecanismos apropiados para promoverlo y lograr su incorporación al Sistema de Planificación Nacional.

7. Se recomienda que el IICA conjuntamente con los organismos nacionales establezca los mecanismos apropiados para poner en práctica sus instrumentos de cooperación técnica internacional en especial los de: investigación y estudio, asesoría directa y capacitación para la implementación del "marco de referencia".

8. Se recomienda que se integren esfuerzos entre la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, USPA e instituciones del SPA e IICA para que se formule e implemente, a corto plazo, un programa de capacitación, en el área de la Administración de la Política Agrícola, de los técnicos que laboran en el SPA.

9. Las conclusiones generales antes mencionadas se complementan y amplían con las conclusiones específicas formuladas por cada uno de los grupos de trabajo.